

34  
2ej



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán**

**DESARROLLO AGROINDUSTRIAL, ALTERNATIVA NACIONAL  
A TRAVES DE LA FINANCIERA DE LA INDUSTRIA  
CAMPESENA**

**T E S I S**

**Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO**

**p r e s e n t a**

**CARLOS ALFONSO CASTILLO RIOS**

**Santa Cruz Acatlán 1987**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E   T E M A T I C O

## DESARROLLO AGROINDUSTRIAL, ALTERNATIVA NACIONAL A TRAVES DE LA FINANCIERA DE LA INDUSTRIA CAMPESINA

	PAGINA
Introducción	i
CAPITULO I	1
I.1        Consideraciones Generales	1
CAPITULO II	8
II.2        Antecedentes Agrícolas en México	8
II.2.1     Marco General	15
II.2.2     Modelos de Organización de la Producción	20
II.2.3     Bases Jurídicas de la Organización Agraria	23
II.2.4     Ley General de Crédito Rural	32
CAPITULO III	39
III.3        Diversos Programas de Desarrollo	39
III.3.1    Sistema Alimentario Mexicano y Programa Nacional de Alimentación	42
III.3.2    Programa Nacional de Desarrollo Agrario Integral	50
CAPITULO IV	74
IV.4        Agroindustria Campesina Mexicana	74
IV.4.1     Diagnóstico	78
IV.4.2     Organización	92
IV.4.3     Régimen Tecnológico	94
IV.4.4     Régimen Jurídico	97

<b>CAPITULO V</b>	<b>99</b>
<b>V.5 Propuesta para la Creación de la Financiera Nacional de la Industria Campesina</b>	<b>99</b>
<b>V.5.1 Objetivos</b>	<b>105</b>
<b>V.5.2 Estructura</b>	<b>109</b>
<b>V.5.3 Régimen Jurídico</b>	<b>114</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>117</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>120</b>

## I N T R O D U C C I O N

=====

Es menester que el conocimiento de la situación social y económica en la que se encuentra actualmente el campo mexicano, sea perfectamente entendible por cierto núcleo de la población que, en determinado momento, junto con el Gobierno Mexicano, éste a través de diversos organismos oficiales, han abandonado a la clase social más desprotegida del país, como lo es el campesinado mexicano y que, junto con el sector agrícola, podrían ayudar a nuestro país a remontar la crisis que actualmente nos agobia.

Debido en gran parte a este panorama, que se ha presentado en México desde hace varias décadas, se han implementado diversos programas gubernamentales, sobre todo, buscando el beneficio colectivo, tanto para elevar la producción agrícola, como para tratar de elevar el nivel de vida de la clase campesina, según lo plantea actualmente el Programa Nacional de Desarrollo Agrario Integral.

Desafortunadamente, todos estos proyectos no cumplieron en forma debida su cometido, por diversas circunstancias, como: excesos burocráticos, discontinuidad de programas, etc.; pero ha sido un serio intento por parte del Estado reivindicar los principios -- constitucionales de 1917, que fue un documento social en el que se trató de remediar, mediante diversas acciones, la injusticia social que por varios siglos se produjo en contra de la clase campesina.

Por lo que en el presente trabajo, el objetivo principal será el de promover la creación de un organismo capaz de suplir - - ciertas dependencias, con el fin de contribuir a reordenar el campo mexicano, vía diversas acciones, como son fundamentalmente proporcionar financiamiento a los ejidos y minifundios, así como a las empresas agroindustriales y cuando sea necesario asesorarlas técnica- y administrativamente.

Asimismo, deberá ser prioritario que en todas las acciones de dotación o ampliación de tierras, así como a los ejidos legalmente ya establecidos, se les proporcione la infraestructura - - agrícola básica, para el mejoramiento de la producción agrícola en el país, y poder alcanzar la autosuficiencia alimentaria que tanto requiere el país.

Necesariamente el futuro de México se encuentra en el - campo, aunque debe ser orientado en beneficio de la comunidad, recogiendo los postulados emanados de la Revolución Mexicana, que consagra el derecho de la tierra.

## C A P I T U L O I

### CONSIDERACIONES GENERALES

=====

A más de 70 años de iniciada la reforma agraria en México, en su fase de desarrollo, no es fácil apreciar con exactitud todos los resultados alcanzados en la misma, pues tal apreciación requiere de un previo estudio de las condiciones económicas en que se encuentra actualmente el sector agrícola en todo el territorio nacional.

También es necesario hacer notar que los sistemas de explotación de las tierras, en la mayoría de los casos son obsoletos, prueba de ello es que aún en la actualidad la mayoría del campesinado, imposibilitado de tener acceso a la tecnología moderna, practica en su mayoría métodos anticuados como es el arado egipcio; y muy poco saben de la preparación de los terrenos y de la selección de semillas, lo que desde luego se traduce en cosechas incipientes de bajo rendimiento. Aunado a todo esto, la dotación de unidades agrícolas cada vez más pequeñas han traído como consecuencia que el rendimiento de las mismas sea escaso, lo que no ha bastado para cubrir las necesidades alimentarias del país.

" Aunado a todo esto, lo más grave ha sido que la autosuficiencia en materia de producción de alimentos que se había conseguido hasta principios de la década de los años sesenta se hizo insostenible a causa de la descapitalización del campo, de la lenta expansión de las áreas bajo riego, del ostracismo de los agriculto-

res de subsistencia y por la falta de esfuerzos que contribuyeron a la organización de los campesinos. ",

Continuando con los graves problemas internos que padece nuestro país en la actualidad, ocupan un lugar preponderante las -- trasnacionales alimentarias, quienes se han apoderado tanto de la -- producción como del mercado consumidor; es así como podemos obser-- var que de las 95 empresas norteamericanas de mayores ventas mundia -- les, 32 operan en nuestro país, las cuales se dedican desde la reco -- lección hasta la elaboración industrial de alimentos.

Asimismo es importante recalcar que en los últimos años -- la producción de alimentos ha sido inferior a la tasa de crecimien -- to de la población, lo que ha provocado dependencia del exterior, -- fuga de divisas y descapitalización del campo. Como ejemplo de lo -- anterior, es de señalarse que solo en el año de 1981, se tuvieron -- que importar 10.5 millones de toneladas de granos.

Todo esto, debido en gran parte a que el modelo de desa -- rrollo industrial mexicano implantado a partir de la segunda mitad -- de la década de los cuarenta, provocó esa creciente descapitaliza -- ción del sector agrícola en el país, sobre todo debido a la protec -- ción de las industrias dedicadas a la sustitución de importaciones -- y a los bajos precios de los productos agropecuarios.

" En 1941, en plena guerra mundial, la fundación Rockefe -- ller de Estados Unidos y el gobierno de ese país, mostraron un gran

1.- Tello Carlos "La Política Económica en México".- 1970-1976, Editorial Siglo XXI.- 8a. Edición. México 1986, p.14.

interés en coadyuvar al desarrollo de tecnología agrícola avanzada - en México. El gobierno del General Manuel Avila Camacho, por su parte, se encontraba sometido a muy intensas presiones en materia de desarrollo agropecuario, entre otras cosas por el creciente déficit en la producción de alimentos."₂

Como consecuencia de lo anterior, tenemos que actualmente el desempleo y el subempleo rural se calcula en aproximadamente siete millones de personas, y si bien es cierto que el crecimiento de la agroindustria nacional ha sido del 6.3%, éste es menor al crecimiento del resto de la industria.

Lo que ha dado que durante el año pasado (1986), los campesinos y agricultores hayan resentido los golpes más significativos de la década por una crisis económica que amenaza restringir la producción agrícola.

Las tasas de interés de los créditos para ejidatarios y productores de bajos ingresos aumentó 78% frente a un incremento de 6.1% durante el año de 1985. En crédito de avío, el aumento fue del 125.4%.

La superficie acreditada por el Banco Nacional de Crédito Rural, cuya clientela es ejidal en un 98%, permanecerá prácticamente con la superficie del año pasado, ya que la ampliación de 220 mil -- hectáreas, representa menos del 1%

2.- Esteva Gustavo "La Batalla en el México Rural". Editorial Siglo XXI, México 1985, p. 62.

Los fertilizantes cuyo uso creció entre ejidatarios durante los últimos años, aumentaron en diversas proporciones. En algunos casos, el incremento llegó al 170%, que significó dos veces el índice inflacionario del período entre un precio y otro.

Las semillas mejoradas aumentaron en casi un 100% y alcanzaron un valor de conservación desalentador, no obstante haber realizado "el descubrimiento de semillas híbridas de trigo de alto rendimiento en México, llevado a cabo por la Fundación Rockefeller, -- con la colaboración de técnicos mexicanos."<sup>3</sup>

Entró en operación el programa estratégico de agroindustria, cuya realización requiere un crédito del Banco Mundial que representa el 45% de las inversiones programadas. Este financiamiento exterior aún no se obtiene, más aún no se había solicitado oficialmente, en 1986.

También se puso en marcha, ese mismo año, el sistema integral de estímulos a la producción agropecuaria, el cual supuestamente no es un nuevo programa, ni presupone una bolsa adicional de recursos.

Las metas iniciales de incorporación de nuevas áreas de riego y cultivo de temporal fueron recortadas, y apenas se emplearían durante ese año 45 mil hectáreas adicionales.

Las tasas de interés para el sector cañero aumentaron del 44% al 84% a partir de la zafra iniciada en agosto. Ello según las

3.- Luna Arroyo Antonio "Derecho Agrario Mexicano" Editorial Porrúa, S. A. Primera Edición, México 1975, p. 562.

dos organizaciones de productores, amenaza la autosuficiencia de -- azúcar que se ha obtenido en los últimos tres años.

La mitad de la superficie sembrada contará con crédito, - pero cuatro millones doscientas mil hectáreas de maiz se sembrarán sin ningún apoyo oficial. En cambio solo el diez por ciento de la superficie utilizada para oleaginosas, no tendrá crédito disponible.

De los 8.8 millones de hectáreas sembradas con maiz, apenas el 3.3 millones de hectáreas cuentan con seguro agrícola.

Las pérdidas agrícolas, durante 1986 fueron en - el orden del 45% superiores a las del año anterior, para el ciclo primavera-verano. En total, el valor de las pérdidas en un año fue de 148 millones de pesos sobre cultivos asegurados, que son aproximadamente el 50% del total nacional.

El modelo agro-industrial que actualmente se aplica en México, orientado a satisfacer de materias primas a las agro-indus---trias transnacionales, ha dado lugar a una concentración en cuanto - al número de establecimientos, con una consecuente disminución del personal ocupado; en tanto que la inversión para maquinaria agrícola se incrementó en un 100%, para los tractores más usuales por --- ejemplo, tomando en consideración que "el empleo de las máquinas en la agricultura se oponen dificultades no solo técnicas sino también económicas. En la agricultura casi todas las máquinas se utilizan por temporadas breves, mientras que en la industria se emplean durante todo el año."<sup>4</sup>

4.- Kautsky, Karl "La Cuestión Agraria" Editorial Siglo XXI, 6a. Edición México. p. 44.

Es por eso que este modelo agroindustrial, solo será generador de empleos, si se orienta a las pequeñas y medianas empresas para que apliquen la tecnología más acorde con la realidad y por -- consecuencia que limite el crecimiento y expansión de las empresas -- trasnacionales.

" Otro aspecto importante considerado dentro de la agroindustria, es el de tratar de disminuir las presiones demográficas sobre la tierra, esto es que actualmente a sesenta años en que aparentemente finalizó el movimiento revolucionario de 1910, existe en la mayoría del país problemas de tenencia de la tierra, situación que nos dá un atraso comparado con la de los países desarrollados en materia agraria de cincuenta años y en general América Latina se ha -- caracterizado por un atraso científico tecnológico de más de 450 años, como consecuencia del desprecio general en que tuvieron a estas actividades humanas en España durante la conquista y el coloniaje." ya que siguen existiendo hasta la fecha solicitantes de tierras, por lo que prácticamente las tierras afectables se han reducido a los casos de simulación o de tierras ociosas.

Si se crearan nuevas fuentes de empleo en agroindustrias -- establecidas en el lugar de producción y no en el de consumo, se -- ofrecerían nuevas expectativas de empleo a los hombres del campo, -- se frenaría la migración hacia las zonas urbanas y sobre todo se contribuiría a la descentralización del desarrollo industrial.

Toda esta promoción de actividades agroindustriales, supondría un avance en cuanto a conocimiento tecnológico, en la organización para la producción y en las relaciones para un disfrute -- igualitario de la riqueza creada. Todo esto nos conllevaría a una considerable elevación de los niveles productivos y de ingreso a -- los campesinos.

Este desarrollo agroindustrial propicia además de los referidos beneficios económicos, la elevación de las condiciones sociales, al crearse una mejor organización de la comunidad y como -- consecuencia de ésta atraer siempre la atención asistencial y educativa.

Pero sobre todo las agroindustrias deben de contribuir no sólo para elevar la producción y productividad agropecuaria, sino -- para mejorar los niveles nutricionales de la población tomando en -- consideración hábitos y características alimentarias de nuestro pueblo.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES AGRICOLAS EN MEXICO

\*\*\*\*\*

Los más antiguos antecedentes agrícolas en México, que se conocen datan de antes de la conquista de Tenochtitlán por la Corona Española, cuando tres pueblos eran los que dominaban la mayor -- parte de lo que actualmente constituye el territorio mexicano, y -- que respondían a los nombres de Aztecas, Texcocanos y Tecpanecas.

En estos antiguos sistemas de gobierno, el rey era la autoridad suprema, y a su alrededor como clases privilegiadas se agrupaban en primer término los sacerdotes, los guerreros de alta categoría, la nobleza y venía por último el pueblo.

Estas diferencias de clase se reflejaban fielmente en la distribución de la tierra, debido a que el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas, pues la conquista constituía la forma en que los pueblos antes mencionados, adquirían la mayor parte de sus tierras, así es que, cuando el pueblo enemigo era derrotado, se apropiaba de sus tierras el vencedor.

Los antiguos mexicanos no tuvieron el concepto de la propiedad que llegaron a tener los romanos, esto es la facultad del -- ius fruendi o el ius abutendi o abusus, que es el poder de consumir las cosas y disponer en forma definitiva de la misma, destruyéndola o enajenándola y el ius utendi o usus, que es la facultad de servir se de la cosa y aprovecharse de los servicios que pueda prestar.

Por lo que al rey le era lícito disponer de propiedades - sin limitación alguna y podía donarlas en su totalidad o en parte, - enajenarlas o darlas en usufructo a quien mejor le pareciera.

Pero en sí, la base de la propiedad estaba determinada bajo el sistema del Chinancalli o "Calpulli, que era una unidad socio-política que originalmente significó barrio de gente conocida o linaje antiguo."<sup>6</sup>

Las tierras del Calpulli, constituían la pequeña propiedad de los indígenas. Se carecen de datos exactos sobre la extensión de las parcelas que en cada barrio se asignaban a una familia; lo más probable es que no hubiese regla, porque la calidad de las tierras y la densidad de la población seguramente modificaron con el tiempo las primitivas asignaciones.

" Además de las tierras del Calpulli divididas en fracciones entre las familias usufructuarias, había otra clase común a todos los habitantes del pueblo o ciudad; carecían de cercas y su goce era general. Es digno de mencionarse que el que abandonaba el Calpulli, perdía todo derecho a la tierra."<sup>7</sup>

Asimismo, grandes extensiones de tierras estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña; estas tierras se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo.

- 6.- Lemus García Raúl "Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, Quinta Edición México 1985, p. 70.
- 7.- Florescano Enrique "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México" Editorial ERA, México 1985, P. 56-57.

Las medidas agrarias que se tenían en esa época, se desconocen pero sabemos que tenían una unidad de medición a la que llamaban Octacatl, que significa vara de medir. "Estos nuestros indios-occidentales, más que otras naciones del mundo, escribió Torquemada, han usado de este arte de la agricultura, ocupándose en ella casi-- todos en general, pues si no eran los reyes y señores, y la gente - que de ordinario seguía la milicia, todos los demás eran labradores en el cual ejercicio pasaban la vida."<sup>8</sup>

Por otra parte, es importante mencionar lo importante que fue la civilización Maya o Maquiche, que comprendería lo que son actualmente los Estados de Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

La estructura comunal entre los Mayas se debía a las condiciones agrícolas especiales de las tierras que obligaban a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos, en virtud de que tales tierras perdían su fertilidad al explotarse a través de los años.

Los Mayas no conocieron la sociedad privada de las tie---rras, ya que adoptaron un sistema comunal de explotación, dadas las condiciones de corrientes permanentes de agua y la mínima e irregular lluvia que caracterizaba el territorio donde se asentaban; asimismo cultivaron grandes extensiones de tierra pero las cosechas --eran tan raquíticas que tenían que ir a buscar asiento en lugares -lejanos. De suerte que por estas condiciones naturales no existía-

8.- Mendieta y Nuñez, Lucid'El Crédito Agrario en México', Editorial Porrúa, 2a.- Edición, México 1977, p. 167.

la propiedad privada de la tierra entre los mayas.

El origen de la propiedad territorial de los españoles, - en lo que fue la Nueva España, se encuentra en los repartos y mercedes que fueron otorgadas a los conquistadores para compensar los servicios prestados a la corona, disposición que se encuentra en la Ley XVII, Título Primero, Libro Cuarto de la recopilación de leyes de los reinos de las indias.

La propiedad de los españoles adoptó dos modalidades: la individual y la comunal.

La propiedad individual, surge con los primeros repartos de tierras realizados por Hernán Cortés y posteriormente efectuados por la corona directamente.

La propiedad comunal, no revistió la importancia de la individual, sin embargo varias de las instituciones de esta índole vigentes en la metrópoli, fueron introducidas por los españoles en la fundación de pueblos en la Nueva España, como son: el ejido, la --- dehesa y los propios.

En cambio fuertes ataques sufrió durante esa época la propiedad de los indígenas. Solamente en ciudades de nueva fundación fue posible hacer repartos entre los colonos españoles sin lesionar la propiedad indígena.

Probablemente la propiedad que más se respetó fue la que-

pertenecía a los barrios o calpullis; cuando al fin se decidió la corona española a legislar sobre la propiedad, se ordenó que se respetara la de los indios y se organizó a ésta tal y como se encontraba estructurada antes de la conquista, o sea sin poderse transmitir sino por herencia a favor de los descendientes de cada una de las familias que usufructuaban en forma separada las tierras que se encontraban en los calpullis.

Sin embargo la propiedad privada de los españoles creció en forma exagerada en perjuicio de las propiedades indígenas, ya que fueron despojados de sus tierras hasta que se encerraron en el fundo legal, su único refugio posible.

A principios del siglo XIX, el número de los indios despojados era muy grande, razón por la cual constituyeron una masa de individuos sin amparo, que consideraban a los españoles como la causa de su miseria.

El clero, el más grande propietario territorial, contribuyó también a la decadencia de la propiedad de los indígenas; es bastante sabido que la iglesia concentraba grandes extensiones de tierra y que sobre todo era generadora de créditos hacia los grupos indígenas.

" Los despojos de que fueron víctimas los indios fueron tan frecuentes, que a través del tiempo estos se deshicieron voluntariamente de muchas de sus propiedades en favor del clero mediante donaciones y testamentos."

9.- Mendieta y Núñez, Lucio "El Problema Agrario de México, Edit. Porrúa, S. A., 16a. Edición, México 1979, Pp. 92, 93 y 94.

Es de señalarse que entre 1821 y 1856, esto es durante el período del México independiente, la principal medida que los gobiernos tomaron para resolver el problema agrario fue la de colonizar los lugares inexplorados y distantes.

Esta medida resultó infructuosa y por el contrario el problema agrario se agudizó en el período comprendido entre 1856 y --- 1910.

En esta época aunque la tierra cambió de manos, el latifundio se convirtió en un instrumento por el cual se amplió la explotación de las masas campesinas. En efecto aunque el clero había dejado ya de ser el poseedor de la tierra, ésta pasó a convertirse en propiedad de unos cuantos. El 25 de Julio de 1856 fue decretada la Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas y posteriormente fue publicada la Ley de nacionalización de bienes eclesiásticos el 12 de julio de 1859. Medidas que en un principio fueron oportunamente -- llevadas a cabo por los gobiernos liberales en ejercicio del poder, pero posteriormente quedaron en el olvido.

Es por fin, en la Constitución de 1857, cuando se estableció definitivamente la incapacidad legal de las corporaciones religiosas, para adquirir bienes raíces y para administrar capitales impuestos sobre ellas.

Con esta disposición culminó una fase de nuestra lucha -- agraria en contra del más grande propietario territorial como lo -- fue el clero.

El criterio liberal de los gobernantes de la época respecto al sentido de los problemas sociales en relación con la propiedad, la posterior dictadura porfiriana y la reducción de la tierra tenida en comunidad, darían al traste con el espíritu asociativo de nuestros núcleos indígenas y en esa forma su régimen de propiedad comunal se convirtió en propiedad particular, la que pronto fue absorbida por los voraces terratenientes mencionados.

" Esto nos llevaría, que al estallar el movimiento revolucionario de 1910, las masas campesinas tuvieran la oportunidad de reivindicar sus reclamos agrarios que culminarían al promulgarse la Constitución de 1917, lo que al final de cuentas, sería la vigorosa respuesta histórica al latifundismo."<sup>10</sup>

10.-"Historia y Legislación en Materia Agraria", Sría de la Reforma Agraria, Biblioteca Campesina, Historia y Legislación en Materia Agraria, Págs. 252 y 253, México, 1975.

## II.2 MARCO GENERAL:

México es un país que posee recursos naturales suficientes para alcanzar un alto desarrollo económico, lo que sería fácil de lograr si se impulsara como debiera ser la producción agropecuaria cimentada en bases técnicas muy firmes y por medio de la intensificación de la productividad del trabajo organizado.

Pero para que ambos factores operen con toda eficacia, es indispensable resolver de antemano los problemas relativos a la distribución de la tierra, al de la tenencia de la misma, al del agua y el de la organización de la población rural; por lo que se puede resumir todo esto en el sentido de que debido a la falta de infraestructura agrícola en el país, no ha sido factible acendrar el ambiente de seguridad y de trabajo que se requiere para alcanzar las finalidades que forman la aspiración y le dan contenido a la reforma agraria.

Hasta la primera década del siglo, la característica general de nuestra economía rural, fue una agricultura de monocultivo para el consumo doméstico.

Casi todas las tierras cultivables se sembraban de maíz, porque siguiendo la tradición de los pueblos prehispánicos, este cereal seguía siendo la base de la alimentación del pueblo mexicano.

Además, la excesiva concentración de la tierra - en pocas manos, su deficiente explotación con el empleo de métodos rudimentarios, a base de mano de obra barata, la - ausencia de conocimientos para implantar técnicas agrícolas ya experimentadas en otros países y la falta de iniciativa para abrir al cultivo nuevas tierras, mantenían en la pobreza a la parte mayoritaria de la población.

Esta situación semi-feudal, en la que un régimen de servidumbre impedía el desarrollo del progreso, provocó el movimiento revolucionario; para que después de haber - finalizado, principiara la tarea de reorganización en gran escala, de las actividades sociales, iniciando la distribución de la tierra a los pueblos y comunidades que habían - sido despojados de ella y dotando con nuevas tierras a los campesinos que no las tenían.

"Es evidente que el mero hecho de entregar una - parcela al campesino y abandonarlo a su suerte, además de - hacerlo objeto de exacciones, trabas y engaños, torna más - trágica su situación." <sup>11</sup>

Como el problema agrario demandaba rapidez para evitar que los sectores reaccionarios tuvieran oportunidad de interponer nuevos obstáculos a la distribución de la tierra, el proceso que se siguió, desgraciadamente no fue con la celeridad deseada y además se desarticularon algunas de las unidades

11.- Carmona Fernando "El Milagro Mexicano", Editorial Nuestro Tiempo, 13a. Edición, México 1985, Pág. 158.

des económico agrícolas existentes que debieron haber sido entregadas para que los campesinos las administraran mediante la vigilancia del gobierno, dejando implementos, almacenes, huertas, ganado, instalaciones y construcciones a los individuos expropiados, para que esos los trasladaran o vendieran a su arbitrio.

Fraccionadas las tierras cultivables de la altiplanicie, entregadas de buena fe a los ejidatarios, desaparecidas la mayor parte de las obras de mejoramiento de la tierra, como presas, canales, pozos, etc., los campesinos se encontraron, de pronto, con la posesión de la tierra, pero con pocos elementos para hacerla productiva.

Por lo que, a raíz de este problema, la industrialización agrícola ha constituido una de las principales preocupaciones de los diferentes sexenios y se ha precisado como el proceso de constitución o creación de ejidos agrícolas industriales, ejidos ganaderos y ejidos forestales, como el primer paso dado para formar unidades económicas agrícolas regionales que operen como verdaderas empresas industriales.

Este programa de industrialización tiene como base la cooperación de ejidatarios y pequeños propietarios, ya que la agrupación voluntaria de hombres apoyados por un organismo financiero, con los suficientes recursos técnicos y económicos, para llevar a cabo un propósito común, es el primer paso para la explotación racional de los recur-

sos naturales del campo.

El primer paso de esta cooperación se podrá cifrar en la organización para la venta en común de los productos - agropecuarios, lo que podrá defender a los campesinos y a -- los pequeños propietarios minifundistas de los intermedia-- rios y acaparadores.

La economía en el campo mexicano requiere tracto-- res, combustible, fertilizantes, motores eléctricos, siste-- mas de riego, etc., lo que presupone un fuerte respaldo de - la industria pesada, además, también necesitan artículos-- para que la población rural se vista y mejore sus viviendas, su alimentación y sus modestas recreaciones, que también in-- fluyen en el fomento de la producción de la industria ligera.

Debido a todo esto, es necesario fomentar el esta-- blecimiento de grandes empresas agrícolas administradas por-- pequeños propietarios y ejidatarios, además de continuar con las empresas de participación estatal, pero sobre todo debe-- rá propugnarse el aumento de la producción agrícola de acuerdo con las siguientes bases:

- Ampliar al máximo las superficies cultivables, mejorando-- las que están en operación e incorporando tierras en pun-- tos geográficos estratégicos, seleccionando semillas y regiones adecuadas para tener los más altos rendimientos; - emplear maquinaria agrícola, para que haga más producti--

vas las labores del campo, previo el adiestramiento de --  
campesinos que manejen y dirijan por sí mismos las unida-  
des económico agrícolas que se establezcan a futuro.

### II.3 MODELOS DE ORGANIZACION DE LA PRODUCCION:

Algunos de los principales problemas de la organización, han sido esencialmente problemas de duplicidad de funciones y diversidad de criterios, que aplicaron las diversas instituciones o dependencias que tienen o se abrogan autoridad para participar en esta actividad, lo que ha determinado que la acción organizativa se efectúe en forma anárquica o recurriendo muchas veces a normas personales dictadas por el sentido común de los promotores correspondientes, aunado esto a una falta de coordinación, de complementariedad y de continuidad de acciones de las entidades participantes.

En México como en otros países de América Latina ha existido la falsa creencia de que la agricultura de estos países, ha sido dominada exclusivamente por grandes latifundios que ocupan casi toda la tierra productiva; pero en parte esta teoría es falsa; por lo que respecta a nuestro país se organiza de la siguiente manera: "El latifundio, constituido por grandes plantaciones, haciendas y estancias; los minifundios individuales o comunales formados por pequeñas explotaciones; una forma mixta, el complejo latifundio-minifundio, en la que ambas unidades constituyen un todo simbiótico; las explotaciones comerciales pequeñas o medianas, y además varias situaciones transitivas."<sup>12</sup>

12.- Flores, Edmundo; "Desarrollo Agrícola", Editorial Fondo de Cultura Económica, 2da. reimpresión, México 1980, p. 323.

La organización que se promueva no debe ser --- coercitiva en cuanto al tipo, forma y figura legal, sino- tendrá que ser resultado del análisis de los recursos disponibles y de los objetivos y metas que se establezcan; - coadyuvando en la definición de la organización más reco- mendable en función de las ventajas, las desventajas y -- del entorno socio-económico en que se ha de desenvolver.

La legislación aplicable es flexible como para- poder configurar jurídicamente la organización seleccionada en el nivel de cooperación idóneo, buscando en la medida de lo posible, alcanzar de origen o paulatinamente, -- los más altos niveles de cooperación hasta llegar, si es- posible a la colectivización de la organización.

" Debido a este proyecto, esta legislación, en- materia agraria, contiene los elementos básicos indispen- sables para hacer de los ejidos, importantes fuentes de - producción y de desarrollo social integral." <sup>13</sup>

Por lo que para los fines antes indicados, se - ha establecido que los titulares de las dependencias y organismos oficiales que dentro de sus atribuciones lega- les participen en la reforma agraria, deberán llevar a cabo una adecuada coordinación para programas sus activida- des conforme a las medidas dictadas por el Presidente de- la República, en su carácter de máxima autoridad agraria- del país.

13.- Ley Federal de Reforma Agraria; Editorial Porrúa, S.A., 27a. Edición, México 1986, Págs. 66, 67 y 68.

Esa flexibilidad jurídica mencionada en la forma de explotación en los ejidos, demuestra que se pretende organizar económicamente al mismo, para que sea un buen apoyo para la satisfacción de la demanda alimenticia nacional, en pro de la disminución de la importación de productos alimentarios o suntuarios; y que los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los intereses determinen su explotación en forma individual.

## II.2.2 BASES JURIDICAS DE LA ORGANIZACION AGRARIA:

Uno de los principales frutos de la Revolución Mexicana, fue la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, que estuvo vigente durante la época del porfiriato que se había revelado incapaz de resolver el problema de la producción agrícola y de la justicia social.

Esta transformación tuvo sus orígenes en planteamientos hechos por ideólogos de la Revolución, iniciándose formalmente por una parte, con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria el 6 de Enero de 1915, en la que se establecía la restitución de las tierras a los pueblos que tuvieron la posibilidad legal de demostrar sus derechos, así como la dotación de ejidos a aquellos poblados que tuvieran necesidad de ellas, debiéndose expropiar de las áreas circunvecinas las tierras que se necesitasen y por otra parte, con lo asentado en el artículo 27 de la Constitución de 1917, que faculta al estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad e imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público, restituir y dotar de tierras a niveles de población necesitados, proteger y desarrollar a la pequeña propiedad.

De acuerdo con el espíritu del legislador de 1917, el artículo 27 al cual nos referimos, vendría a ser el más importante de todos cuantos iba a contener la Constitución-

que el Congreso en Querétaro venía elaborando y teniendo - como antecedente directo a la Revolución Mexicana.

En este artículo se tenían que sentar por fuerza los fundamentos sobre los cuales debería descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad - raíz comprendida dentro del territorio nacional.

" El ilustre constituyente general Heriberto Jara, al participar en el memorable debate, apuntó que la incorporación al texto de la constitución de las garantías sociales en favor de campesinos y obreros, servirían de baluarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y constituirían un ejemplo universal, en virtud de que estas garantías de orden social se sancionan con el más alto valor jurídico." 14

Desde luego que los problemas capitales de la --- cuestión agraria y su solución jurídica, parten de los principios de que la tierra es de quien la trabaja, de que la posesión temporal de la pequeña propiedad y la propiedad de finitiva en otras formas de tenencia de la tierra se pueden ocupar temporalmente o se pierden si no se trabajan en un lapso de uno o dos años respectivamente.

Pero principalmente el referido artículo 27, prescribe el latifundio como sistema de propiedad, fija las nor

14.- Lemus García Raúl. Op. cit., p. 237.

mas para dotar de tierras a los pueblos que carezcan de ---  
ellas y a los que no las tenían en cantidad suficiente.

El artículo 27 Constitucional a través de los ---  
años, ha ido reformándose para adecuarse al momento históri  
co del país, y ha ido evolucionando para mejorar al campesi  
nado de México.

Sin lugar a dudas, uno de los párrafos más impor  
tantes y trascendentales, por sus proyecciones económico so  
ciales, así como por las amplias facultades que otorga al -  
Estado Mexicano para lograr la justicia social, es el Artículo terce  
ro, cuyo texto vigente, a partir de la reforma publicada en  
el Diario Oficial de 10 de diciembre de 1934 es el siguien  
te:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de im  
poner a la propiedad privada las modalidades que dicte el -  
interés público, así como el de regular, en beneficio so---  
cial el aprovechamiento de los elementos naturales suscepti  
bles de apropiación, con objeto de hacer una distribución -  
equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación,  
lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento  
de las condiciones de vida de la población rural y urbana.-  
En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para or  
denar los asentamientos humanos y establecer adecuadas pro  
visiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bos  
ques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y re  
gular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimien-

to de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades: para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."15

Asimismo, los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La primer etapa de nuestra Reforma Agraria (1915-1933) fue efímera caracterizándose por una raquítica dotación de ejidos, no acorde con los planteamientos agraristas que hacían los primeros gobiernos revolucionarios, aunque contribuyó a dar inicio al desarrollo de la pequeña propiedad y crear vicios de origen que prevalecieron en los primeros ejidos constituidos e influyeron en etapas posteriores, tales como el parcelamiento, la falta de equipo, de crédito, de asistencia técnica, de organización y de adecuada infraestructura.

15.- Lemus García Raúl, Op. cit., p. 305.

En esta primera etapa se expide el 28 de diciembre de 1920 la primera ley reglamentaria de los principios-rectores que en materia agraria contenfa el artículo 27 --- constitucional, en la que fundamentalmente, se regula la re distribución de la propiedad rural y se integra el sistema-ejidal mexicano.

Posteriormente con fecha 22 de noviembre de 1921, el Congreso de la Unión expide el decreto publicado en el-Diario Oficial del 17 de abril de 1922, abrogando la ley de ejidos; que entre sus más importantes disposiciones caben - destacar, la que facultaba al Ejecutivo Federal para reorga- nizar el funcionamiento de las autoridades agrarias y fija- ba las bases para regular los procedimientos agrarios.

Asimismo se emitió el 11 de octubre de 1921 la -- Circular No. 51, en la que se hacen los primeros plantea--- mientos formales para organizar cooperativas de productores principalmente en el sector ejidal, contemplando un cuerpo- de acciones y procedimientos realmente integrado, que prác- ticamente se le ha considerado como la piedra angular en ma teria organizativa y cooperativa.

Durante la década de los 30s, la revolución agraria se hace realidad y es solo durante esta etapa, en que - puede hablarse de un cambio profundo en la estructura y la organización agrarias, cuyos frutos son el ejido colectivo, la politización, la movilización y unificación de millones-

de campesinos y sobre todo, el ataque frontal a la estructura latifundista, mediante un amplio reparto agrario.

Es en este período, cuando el ejido deja de verse como una fuente complementaria de ingresos o como un tipo de tenencia transitoria para considerársele como una--- institución diferente de la pequeña propiedad, con orígenes, organización y funciones bien definidas para poder -- contribuir al desarrollo agrícola del país.

Resaltan también las importantes y precursoras - acciones organizativas, que se ponen de manifiesto, con el apoyo de crédito y de asistencia técnica; en la que la organización cooperativa puede ser económicamente sólida y - socialmente viable.

Es durante esta década, cuando se expide el primer Código Agrario y se crea el Departamento Agrario como- dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de --- aplicar las leyes agrarias.

Las materias que regulaba el primer Código Agrario se distribuyeron en diez títulos con un total de 178 - artículos más 7 transitorios.

El régimen cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del segundo Código Agrario del 23- de septiembre de 1940 que abrogaba el primero de 1934, apo

yándose en las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935.

A partir de 1940 y hasta 1970, la política agraria toma nuevos rumbos, dándose un impulso definitivo a la agricultura empresarial en las áreas de mayor potencial productivo, favoreciéndose a propiedades de gran tamaño, considerándose al ejido como incapaz de realizar explotaciones comerciales con tecnología moderna e incapaz de contribuir sustancialmente al desarrollo agrícola.

En este mismo período se realizan limitados repartos de tierras y se manifiesta una clara tendencia de mediatizar el agrarismo y someter al campesinado; favoreciéndose el fortalecimiento y consolidación de la burguesía rural, no solo mediante la tenencia de la tierra, sino por medio del surgimiento del neo-latifundismo comercial, agroindustrial y financiero, que sacrificó al campesinado en aras del crecimiento agrícola y urbano industrial.

Ante el evidente estancamiento, el lento crecimiento de la agricultura y la desigual distribución del ingreso entre campesinado y empresarios, a partir de 1970 se asiste a un nuevo viraje en la política agraria, considerando al ejido como un instrumento que podría contribuir a la rehabilitación de la dinámica agrícola, orientada preferentemente a satisfacer la demanda interna de productos agropecuarios.

Este cambio se apoya principalmente en tareas de organización y reorganización interna de los ejidos con una orientación hacia el colectivismo, planteamientos que han persistido hasta la actualidad con algunos cambios sustanciales en cuanto a lo radical de las medidas iniciales y para garantizar todo este panorama, se derogó el Código Agrario de fecha 31 de diciembre de 1942, el cual tuvo vigencia durante 27 años, para promulgarse la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, constituyendo esto un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas ya que con su expedición se pretendía superar con toda eficacia y a corto plazo, los problemas de desarrollo económico y seguridad de tenencia de la tierra que aún hasta la fecha se presentan en forma aguda en el sector rural de nuestro país; pero sobre todo el aspecto fundamental que planteaba era "la revolución agrícola que se proponía alcanzar mediante tres medidas diversas: la constitución de una nueva estructura económica y social de los trabajadores del campo; aligerar toda la tramitación agraria y mejorar la coordinación de las actividades de todos los organismos gubernamentales y descentralizados que tenían que ver con el campo, a efecto de auxiliar en los aspectos de organización, técnicos y sociales a los ejidos, comunidades, nuevos centros de población agrícola y verdaderas pequeñas propiedades." 16

Asimismo en forma contemporánea se expiden otras dos leyes que vendrían a darle el debido sostén al marco ju

16.- Luna Arroyo Antonio.- Op. cit., p.8.

rídico agrario en nuestro país y que fueron la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Crédito Agrícola.

Por decreto del 27 de diciembre de 1980, se expi de la Ley de Fomento Agropecuario; el cual declaraba de interés público el fomento e incremento de la producción --- agropecuaria y de las industrias rurales; además de que establecía las normas para regular la organización en el campo, con el propósito de planificar, programar y fomentar - la productividad agropecuaria y de las industrias rurales; y algo muy trascendental era que instituya el Fideicomiso de Riego Compartido.

Desgraciadamente debido a diversas circunstan---cias se ha ido desaprovechando esta ley, quedando en el olvido todo su contenido, que no pudo en determinado momento dar el viraje necesario en el campo mexicano.

Con respecto a la ley de crédito rural, se estudiará más a fondo su contenido con posterioridad.

LEY GENERAL DE CREDITO RURAL:

En enero de 1975, mediante acuerdo del ejecutivo se determinó la integración administrativa y operativa de las tres principales instituciones que formaban en esa época, el sistema nacional de crédito al campo: los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola, y el Banco Nacional Agropecuario.

Por decreto presidencial del 5 de julio del mismo año de 1975, se transformó el Banco Nacional Agropecuario en el Banco Nacional de Crédito Rural y se crearon doce bancos regionales para integrar un sistema unificado y eficiente de canalización de recursos financieros al sector rural.

El 21 de octubre de 1975, se envió la iniciativa de la Ley General de Crédito Rural, a la Cámara de Diputados, para su discusión.

El 26 de diciembre de 1975, se expidió la Ley General de Crédito Rural que abrogó la Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955 y el decreto de fecha 22 de diciembre de 1960, que autorizaba la creación de bancos -- agrarios; asimismo derogaba todas las leyes y disposiciones que se oponían al flamante ordenamiento, actualmente en vigor.

En la referida ley, aparentemente se recogían -- las experiencias de la legislación sobre crédito agrícola -- que desde 1934, se habían venido adecuando a las condiciones imperantes en las diversas etapas del desarrollo histórico de México.

Supuestamente se fortalecería y se renovarían -- las instituciones al servicio de los campesinos, y además -- de señalarse que el nuevo sistema nacional de crédito rural iba a estar sustentado en medio siglo de operación -- positiva y revolucionaria de la banca nacional de crédito -- al campo.

"Pero si las leyes anteriores eran malas, esta, -- más complicada y ambiciosa, en vez de detenerlo, iba a aumentar el desastre económico del crédito destinado a los -- ejidatarios, y a los pequeños agricultores minifundistas."<sup>17</sup>

La Ley General de Crédito Rural, comprendía siete títulos que correspondían a las siguientes materias:

Las finalidades de la ley, el sistema nacional -- de crédito rural, las operaciones especiales de apoyo al -- crédito rural, el registro público de crédito rural y disposiciones generales.

En el título primero, de las finalidades de la --

17.- Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Crédito Agrario en México", op. cit. p. 126.

ley, se ampliaba la definición del crédito rural para comprender todas las actividades que formaban el proceso de producción agropecuaria y se incluían conceptos nuevos como eran el del consumo familiar y la industria rural. De esta forma, se proporcionaría apoyo financiero a la integración vertical de las explotaciones agropecuarias, con el objeto de que los propios productores, además de contar -- con los recursos de crédito tradicionales para llevar a cabo la producción primaria en el campo, puedan, por sí mismos, encargarse del beneficio, conservación, comercialización e industrialización de sus productos.

Mediante este proceso de integración, los productores del campo estarían en posibilidad de evitar intermediaciones innecesarias y agregar valor a su trabajo, al -- mismo tiempo que beneficiaría a los consumidores finales -- con precios que están directamente relacionados con los -- costos de producción.

Con esta medida los campesinos organizados estarían en posibilidades de establecer empresas para la comerccialización directa de sus productos y para el establecimiento de industrias rurales, lo cual constituiría la esencia de su liberación económica y del desarrollo real del -- sector rural del país.

En el título segundo, se establecía el nuevo sistema nacional de crédito rural, el cual estaría integrado-

por el Banco Nacional de Crédito Rural y los bancos regionales de crédito rural.

Este Banco Nacional de Crédito Rural y los bancos regionales, constituirían un sistema unificado para el financiamiento de la producción primaria agropecuaria y de las actividades complementarias de beneficio y comercialización que estén directamente relacionadas con dicha producción y que lleven a cabo directamente los productores.

En este mismo título segundo se establecía también la coordinación de los programas de crédito de la banca oficial a los planes del gobierno federal en materia de desarrollo rural. La necesidad de establecer esta disposición se había hecho evidente en razón de que en el pasado, ya que con frecuencia no coincidían los objetivos de producción que fijaban los órganos del gobierno federal encargados de la planificación nacional con las políticas de crédito implícitas en los programas de los bancos oficiales.

En el título tercero de la citada ley, relativo a los sujetos de crédito rural y aplicable a las instituciones nacionales y en esa época también a la banca privada, se reconocían de manera explícita las formas jurídicas consagradas en la Ley Federal de Reforma Agraria para los sectores ejidal y comunal.

Asimismo, se establecfa un régimen de transitoriedad para las sociedades locales de crédito ejidal y los grupos solidarios que existfan, con el objeto de continuar el proceso de fortalecimiento del ejido y la comunidad como las organizaciones básicas del sistema social y económico del campo. De esta manera, se eliminaban como factores de desintegración ejidal y comunal a los pequeños grupos - que aprovechando algunas formas de crédito, propiciaban la desunión en el campo.

Se transformaban las sociedades locales de crédito agrícola en sociedades de producción rural, ampliando - sus objetivos y simplificando su estructura y funcionamiento.

Se creaban las asociaciones rurales de interés colectivo, con fines de beneficio, comercialización, compra de insumos, prestaciones de servicios y demás actividades relacionadas con la explotación agropecuaria.

También este título contenfa, en capítulos por separado, las disposiciones relativas a la naturaleza, objeto, estructura y funcionamiento de los principales sujetos de crédito rural, en concordancia con lo que establecen las leyes agrarias y las demás disposiciones aplicables.

El título cuarto, contenfa las disposiciones re-

lativas a las operaciones de crédito rural, esa parte de la ley, desarrollaba los principios de uniformidad de las condiciones de operación, simplificación de sus requisitos y trámites, y concepción integral del crédito para abarcar las diversas actividades de los procesos productivos en el sector rural.

Se regulaban en este capítulo los préstamos de avío, prendarios y refaccionarios agropecuarios e industriales, mediante los cuales se financiaba la producción, y comercialización en los ciclos de producción y además, se promovía la capitalización de las actividades agropecuarias y de la industria rural.

El título quinto introducía una importante innovación en la concepción del crédito rural, al determinar cuáles serían operaciones especiales de apoyo a los sujetos de crédito rural, las inversiones y los préstamos que se realizaban conforme a programas generales de inversión en obras de infraestructura, organización, asistencia técnica y capitalización rural, con el objeto de capacitar a los sujetos de crédito y aumentar así la productividad del sector rural del país.

"Ya que en la mayoría de los ejidos la parcela de que dispone cada ejidatario es mínima y no basta para satisfacer ni las más elementales necesidades alimenticias del ejidatario y de su familia."<sup>18</sup>

18.- Mendieta y Núñez, Lucio, "El Crédito Agrario en México." Op. Cit., p. 180.

En el título sexto, relativo al registro público de crédito rural, se incorporaban las disposiciones sobre el funcionamiento de dicho registro, las operaciones que son objeto del mismo y las formalidades de los actos sujetos a esta obligación.

En el título séptimo, de disposiciones generales, se reiteraba el régimen fiscal de excepción para los productores agropecuarios, al establecer que los ejidos y las sociedades de producción rural, las uniones de unos y --- otras, y las asociaciones rurales de interés colectivo estarían exentos del pago del impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas, respecto de los ingresos que provenían de la producción agropecuaria y su beneficio, -- conservación, comercialización, almacenaje e industrialización.

Después del breve reconocimiento a lo progresivo que pretendía ser la Ley de Crédito Rural, se puede con---cluir que dicho ordenamiento establecía las bases para que el sector rural del país tuviera una concepción clara y vigorosa de sus posibilidades de mejoramiento mediante su esfuerzo y organización para el trabajo.

Desgraciadamente, a raíz de las modificaciones a la referida Ley General de Crédito Rural, el 6 de enero de 1982, derogando artículos fundamentales para el desarrollo agroindustrial mexicano, se dió un paso atrás en perjuicio de los campesinos de México.

## C A P I T U L O    I I I

### DIVERSOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

El establecimiento de las bases para lograr un crecimiento más equilibrado, más justo y orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, requiere de la formulación de políticas sectoriales que simultáneamente enfrenten los problemas urgentes de inflación, desequilibrio externo y desempleo, así como los problemas fundamentales de ineficiencia y baja productividad, insuficiencia de ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad social entre personas y regiones.

En consecuencia, los lineamientos de estrategia y políticas sectoriales ponen una atención especial en la complejidad de las interrelaciones que se observan entre los distintos aspectos económicos y sociales.

En particular, los lineamientos para las actividades rurales se enmarcan en un contexto de desarrollo rural que incorpora las diversas políticas que le son relevantes, considerando conjuntamente los aspectos productivos y sociales, jurídicos y de organización.

En este capítulo, el objetivo fundamental de los programas que a continuación se van a desarrollar, son el mejoramiento de los niveles de bienestar general de la población rural, con base en su participación, "ya que es significativo, por ejemplo

que el analfabetismo de los campesinos retrasa la implantación de medidas adecuadas para la mejor organización y explotación de la tierra." 18

Por lo que fundamentalmente en los programas se buscará:

- Fomentar la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de su organización, contribuyendo de esta manera a la democratización integral de la sociedad.
- Mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y, en general el de vida de la población rural, dando preferencia a los más desprotegidos; integrando los programas de previsión de satisfactores básicos a la estrategia de transformación económica y social.
- Propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios, de modo que se permita la retención del excedente económico, generado en el campo, particularmente en las áreas más descapitalizadas.
- Aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso, contribuyendo así, a sentar las bases -

19.- Manzanilla Schaffer, Víctor: "Reforma Agraria Mexicana", Editorial Libros de México, 1a. Edición, México, 1966, págs. 182-184.

económicas necesarias para avanzar hacia una sociedad igualitaria, abatiendo las desigualdades en el campo y con relación a las ciudades.

- Ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular, a fin de garantizar la soberanía nacional en materia alimentaria, y mejorar las condiciones nutricionales de la mayoría de la población.
  
- Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural, cuidando la conservación de sus recursos naturales, especialmente la tierra y el agua; pero sobre todo, tratar de mejorar la balanza comercial, sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros y agroindustriales, procurando que contengan un mayor valor agregado, generado por mano de obra.

Es necesario destacar que se han escogido estos programas debido a su actualidad, y al apoyo político y financiero que el Estado Mexicano les ha dado en este sexenio y parte del anterior, a fin de tratar de solucionar los problemas tan serios que afrontamos en el sector agrícola.

### III.3.1. SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO Y PROGRAMA NACIONAL DE ALIMEN

#### TACION:

Aunque los problemas en el campo son, cada vez - más agudos, los planes y programas estatales se planifican para ser más restringidos y menos ambiciosos, pues señalan escasamente los mecanismos que se implementarán, para el - alcance de los objetivos señalados y, en consecuencia, des - piertan una vez más, incredulidad ante la situación que vi - ve actualmente la mayoría de la población asentada en el - campo.

Dada la dependencia creciente en cuanto a granos básicos, el sistema alimentario mexicano reconocía como -- primordial el logro de la autosuficiencia alimentaria; es - te problema se abordó, una vez más, en el programa nacio-- nal de alimentación y quedó relegado a segundo término por el actual programa nacional de desarrollo agrario integral, el cual se refiere más bien al alcance de una mejoría sus - tancial de los niveles de vida de la población campesina, - meta que no lograron los planes anteriores, pese a que ha - bía más páginas escritas en ellos.

A mediados de 1980, el referido sistema alimenta - tio mexicano era considerado entre algunos sectores como - la última oportunidad para solucionar los problemas del -- país en un clima de paz, con independencia política.

"Comprendía el sistema una alianza estado-campesinos, con un esfuerzo de producción y un mayor ingreso para los trabajadores del agro; una reglamentación de la publicidad comercial alimentaria; una reorientación del consumo; la reorganización de subsidios y el impulso a las agroindustrias, lo que representaba la elaboración de una estrategia productiva del estado en el medio rural, en condiciones de pérdida de autosuficiencia alimentaria, con todas sus consecuencias económicas, políticas y sociales."<sup>20</sup>

Pero hubo que enfrentarse a problemas difíciles como el latifundismo y la presión sobre la tierra, la concentración, la diversidad de instancias gubernamentales -- que poco se adaptaban a una planificación centralizada y -- la carencia de un sistema adecuado de almacenamiento, distribución y abasto de la producción agrícola entre otras.

Razón por la cual el estado dirigió sus mayores esfuerzos a los estados del noroeste, con una estrategia de doble apoyo: para las zonas de riego y para las zonas marginadas en donde actuaba más específicamente COPLAMAR.

Quedaban fuera de sus intereses o de sus posibilidades la solución al problema de miles y miles de campesinos sin tierra o con tierra poco apta para producir. Como ejemplo de esto, es que la Ley de Fomento Agropecua--

20.- Gordillo, Gustavo y otros, "El Desafío Mexicano, Editorial Océano, 3a. Edición, México, 1985, pp. 242.

cuario inducía a estos últimos a asociarse con propietarios más poderosos, para ofrecerles su tierra y su fuerza de trabajo en unidades mixtas de producción.

El Sistema Alimentario Mexicano fue suplantado por un nuevo programa: El Programa Nacional de Alimentación; para justificar su creación se encontró en primer lugar, la alarmante importación creciente, no sólo de granos, semillas y lácteos, sino también de insumos de maquinaria, como resultado de la disminución del dinamismo de la producción interna de alimentos, la pérdida de control sobre el proceso y la desvinculación de sus fases, así como de los cambios en la composición de la demanda, lo que determinó que se haya recurrido sobre todo en años recientes, a la importación creciente, de granos, semillas oleaginosas y lácteos.

Por lo que se puede considerar que los lineamientos de estrategia del Programa Nacional de Alimentación fueron:

Considerar, de manera íntegra y dinámica, las fases del proceso alimentario, con el fin de elevar la eficiencia a lo largo de la cadena de producción, transformación, comercialización y consumo, previniendo y resolviendo

do los desequilibrios en su operación; al mismo tiempo se -  
alentaría la participación de los productores primarios en  
todas las fases; en congruencia con la estrategia de desa  
rrollo rural integral.

Apoyaría la desconcentración territorial del apa  
rato productivo: fortalecería sistemas productivos regio  
nales de alimentos; aseguraría la conservación y el uso -  
adecuado de los recursos naturales; el gasto público se -  
racionalizaría, identificando claramente los programas y -  
recursos presupuestales destinados a las actividades del -  
proceso alimentario y sujetándolos a estrictas prioridades.

El programa alimentario se complementarían con --  
los programas de salud, educación y vivienda, para contri  
buir, en conjunto, a mejorar la calidad de la vida y guar  
daría una estrecha relación con el programa nacional de --  
desarrollo agrario integral, compatibilizando objetivos, -  
estrategias y políticas, para el mejoramiento de las condi  
ciones económicas y sociales de la población rural. Asi--  
mismo, se apoyaría en la estrategia para el desarrollo del  
sistema nacional de abastos y en el programa para la pro  
ducción, abasto y control del paquete básico de consumo po  
pular.

En un plano más específico, con el programa na  
cional de alimentación, se pretendía aumentar la produc---

ción de alimentos procesados, a fin de hacer más estable - y accesible el consumo de alimentos primarios y superar -- las características estacionales de los procesos productivos. Asimismo, se orientaría esta industria hacia la producción de bienes de consumo popular con un mayor contenido nutricional.

En la comercialización y distribución de alimentos, el programa procuraría asegurar un abasto oportuno de bienes básicos de buena calidad, a precios accesibles para la mayoría, así como aumentar la disponibilidad de productos a través de una reducción sustantiva de las mermas.

Con el programa se promovería una mayor diversificación en la dieta y la reorientación de los hábitos alimenticios hacia patrones con mayor contenido nutricional y menor costo.

Sin embargo, el nivel de vida de la mayoría de la población rural del país no mejoró con el impulso del referido sistema alimentario mexicano. A pesar de los esfuerzos institucionales y los apoyos derivados al sector agropecuario, el nivel de vida del 69% de los agricultores mexicanos aún es infrahumano y los ingresos promedio de -- los hombres del campo son notablemente inferiores al promedio nacional.

En igual forma, el programa nacional de alimentación con los mismos objetivos y participantes, dirigido a los mismos beneficiarios que el sistema alimentario mexicano, no estableció claramente los mecanismos para alcanzar las metas señaladas. Tampoco se aclaró la estrategia a seguir ante la creciente monopolización extranjera de la industria alimentaria del país, ni frente al problema de la concentración de tierras y la falta de empleo en el medio rural. No mencionó tampoco cómo alcanzar la autosuficiencia alimentaria, la eficiencia en la comercialización y la elevación de los niveles nutricionales de la población, -- después de haber surgido el programa nacional de alimentación, se tenían informaciones que los niveles nutricionales de la población mayoritaria habían disminuido.

"Una tercera parte de la población, no puede satisfacer sus necesidades básicas de alimentación debido a la carestía, la inflación y los ingresos insuficientes y, por otra parte, más del 50% de la población mexicana padece un grado de desnutrición tal que su alimentación puede compararse con la de los habitantes del Africa, que es la más pobre del mundo". 21

El problema de la ocupación campesina, también es importante. De una población económicamente activa de 7.1 millones de personas, sólo 3.4 millones cuenta con un

21.- Carmona Fernando y otros. "El Milagro Mexicano", Editorial Nuestro Tiempo. 13a. Edición, México 1985, p.123.

predio y trabajo permanente; el resto, 3.7 millones tienen que acudir al trabajo asalariado para subsistir, "asimismo, la existencia de cerca de 18 millones de mexicanos que viven en el campo, en condiciones precarias y deplorables, permite afirmar que la situación de desequilibrio entre ese medio y el urbano no se ha modificado".<sup>22</sup>

La autosuficiencia alimentaria dejó de ser una meta alcanzable a corto plazo; algunos de los factores que impidieron la autosuficiencia en alimentos básicos fueron: la escasa producción de granos, la carencia de créditos a la producción de básicos y la falta de asistencia técnica.

Por el lado de los avances, la producción de los 10 cultivos básicos, sumó alrededor de 25 millones de toneladas en 1984, cifra ligeramente superior a la obtenida en el año de 1983. Sin embargo, la producción de maíz, sorgo, soya y leche, estuvo por debajo de las necesidades alimentarias que reclama la población.

En respuesta a la continuidad de la dependencia alimentaria de nuestro país y de las movilizaciones campesinas que mostraron la intraquilidad en el campo, el estado lanzó un nuevo proyecto, intentando resolver los problemas que, por años, viene arrastrando el país: el programa nacional de desarrollo agrario integral.

22.- Carmona Fernando y otros. Op. cit., p. 119.

Los problemas que este nuevo programa nacional - plantea resolver, son los mismos que ya se percibían con - anterioridad, aunque hay que decir que sólo muestra una ma - yor agudeza. Las soluciones que se proponen parecieran -- ser las mismas que habían sido probadas una y otra vez, -- aunque la ineficacia en aquellos programas no era atacada - de raíz, sería oportuno, quizás, escuchar la voz de esos - 3 millones de campesinos sin tierra que han quedado tradi - cionalmente fuera de dichos proyectos y que últimamente -- han manifestado su inconformidad de diferentes maneras.

A raíz del fracaso de los programas que el Gobierno Federal propuso como medio para el desarrollo de mejoramiento del campo mexicano, como eran el sistema alimentario mexicano y el Programa Nacional de Alimentación; se puso en marcha el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (1985-1988), que involucra a diversos organismos -- oficiales entre los que destacan la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Sus objetivos generales, se centran en la necesidad de mejorar los niveles de vida de la población campesina, garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, incrementar el empleo y el ingreso de dicho sector y aumentar la producción y la productividad de las actividades económicas en el medio rural.

"Uno de los aspectos que han acarreado baja productividad, es el rentismo de parcelas, que no obstante estar prohibido por la Ley, sigue siendo un mal generalizado, así como la incapacidad financiera y el nulo progreso que también han contribuido a acentuar el retraso en el agro mexicano". 23

23.- Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 52, Op. Cit., pág. 32.

Pese a los diversos programas agrarios implementados con anterioridad, ha sido el minifundismo, el que se ha acentuado en el país, a partir principalmente del año - de 1969, al repartirse entre los campesinos dotaciones de tierras cada vez más pequeñas, y sin la infraestructura requerida para elevar la producción agrícola.

Para contrarrestar esta tendencia, el referido - Programa Nacional de Desarrollo Agrario Integral, plantea la creación de unidades de producción que requieren de la organización campesina, elemento estratégico para la solución al problema del campo nacional.

Pero este planteamiento se ha enfrentado a graves problemas; como son interferencias y duplicidades institucionales, que actúan en forma aislada y han provocado el desarrollo de una amplia gama de figuras asociativas, - cooperativas, grupos solidarios, asociaciones, uniones, -- coaliciones, que acentúan el problema del campo.

Además es de señalarse que dicho programa ha propicado el descrédito de las instituciones y ha obstaculizado los programas de organización, la inconsistencia del aparato burocrático, a impuesto a los ejidos diversas formas de asociación que no corresponden a sus necesidades, - provocando dispersión entre los campesinos.

Se subraya, también, que en el país existen 4.2 millones de productores, de esta cifra hay que restar los 2.7 millones de los mismos que son parvifundistas; no obstante, resulta contradictorio que, en manos de estos, existan 14 millones de predios, de los cuales el 70% son minifundistas.

Lo anterior implicaría que a cada pequeño propietario, le corresponderían nueve predios, lo cual es una incongruencia, salvo que se traten de simulaciones, latifundios o acaparamientos del sector que se considera minifundista.

Algo importante de puntualizar, y que ha sido -- trascendental, para que los campesinos en nuestro país sigan inmersos en el fracaso agrario, es que únicamente en -- contadas ocasiones, las fracciones de tierra, entregadas -- en dotaciones o ampliaciones, se han hecho acompañar de -- obras de infraestructura social o productiva, así como de -- los apoyos institucionales y de los insumos y servicios -- que se requieren; y cuando se han realizado estas obras, -- no ha existido coordinación entre las instituciones parti-- cipantes, lo que ha ocasionado que muchas no se hayan con-- cluido, otras no se planearon adecuadamente y otras más se han enfrentado al rechazo campesino.

El resultado de todo esto, ha sido el abandono -

de los trabajos, con la consecuente pérdida de recursos -- subyacentes a esta condición más social que económica, se encuentra una concepción que ha hecho de la reforma agraria, una actividad desligada de las tareas de fomento social y productivo, y desde esta perspectiva, los aspectos agrarios tienen siempre el carácter de conflictivos, que -- estorban o retrasan el cumplimiento de programas.

Este divorcio entre lo agrario y el desarrollo - de las unidades rurales dificulta el cumplimiento de los - objetivos asociados a uno y otro aspecto, y afirma que la falta de una estrategia de conjunto del proceso del reparto agrario en cada región, ha ocasionado que ejidos y comu nidades no constituyan en la mayoría de los casos, ni técnica ni operativamente, unidades productivas.

"Por otra parte debe señalarse que la propiedad - privada pese a contar con los mejores recursos, padece un problema de minifundio al formar parte de ella una gran -- cantidad de predios de minúsculas dimensiones, aislados -- económicamente y a los que no se les pueden hacer llegar - los servicios y apoyos a la producción, no obstante haberse legislado en relación de la reagrupación de la pequeña propiedad".<sup>24</sup>

Asimismo, la propiedad social no ha desarrollado

24.- "Ley de Fomento Agropecuario", Arts. 63 al 70. Editorial Porrúa, S. A., 27a. -- Edición, México, 1986, Pags. 405 y 406

el potencial que puede alcanzar con respecto a los recursos, lo cual ha devenido en deformaciones sociales, como son el rentismo, abandono de tierras, acaparamiento, mal uso del suelo y otras similares.

Estudios hechos indican que de 1940 a 1960, se repartieron 26.8 millones de hectáreas a 450 mil productores, y en ese intervalo disminuyó el ritmo de reparto de la tierra y la propiedad privada recibió más estímulos.

También se aceleró el crecimiento autosostenido, se sustituyeron importaciones y se consolidó la economía nacional, a tono con el modelo adoptado.

Como resultado de esta política económica se generaron en el agro medidas que desalentaron la producción campesina y retroalimentaron los mecanismos de dominación y concentración del poder, provocándose así la generalización de una agricultura de subsistencia con poca viabilidad técnica y escasas posibilidades de recibir los beneficios de los recursos estatales designados al campo.

En 1965, México tuvo que volver a importar alimentos; posteriormente, a principios de la década de los 70's, el modelo de desarrollo evidenció sus profundas limitaciones, al disminuir la transferencia proveniente del campo y generarse estrangulamientos en el proceso productivo e impor-

taciones crecientes de granos y materias primas, provocando desequilibrios en las balanzas comercial y de pago.

El programa acepta que en las áreas agrícolas -- desarrolladas existen pocas posibilidades de incrementar -- sustancialmente la productividad, pues ya está muy cerca -- del límite máximo posible en función de la tecnología mundial disponible y en el área de subsistencia no existen mecanismos capaces de hacer operar eficientemente el minifundio.

En lo referente a las formas asociativas, como -- cooperativas, asociaciones o uniones, su principal limitante es corresponder a intereses de las instituciones que -- ofrecen crédito, agua y asistencia técnica, en ocasiones -- por encima de los intereses de los campesinos. Por lo tanto, es al núcleo agrario a quien se le demanda adecuarse a las condiciones burocráticas de operación.

El Programa Nacional de Desarrollo Agrario Integral expone que los problemas agrarios se dan en todo el -- territorio nacional y, sobre todo, en las diversas formas -- de tenencia.

Sin embargo, existen algunas peculiaridades en -- cuanto a la distribución y tipología de dichas formas -- necesarias de destacar, para -- con base en ellas, elaborar --

líneas de reacción de alcance regional.

Es en el Sur, Sureste y los estados junto al Golfo de México, en donde se registra un menor índice de crecimiento económico relativo y en donde las carencias son mayores.

En esta región, los Estados de Oaxaca, Chiapas y Yucatán, tienen como denominador común la existencia de -- grupos indígenas con derechos agrarios en litigio, que generan una gran presión sobre la tierra, dado el enorme número demandante de ella y se presenta, además, una gran -- pulverización de la propiedad y escaso desenvolvimiento -- económico y social.

También ha sido significativo el impacto distorsionado del gran auge petrolero que, si bien ha constituido una palanca fundamental para el desarrollo del país, -- genera en el medio rural transformaciones aceleradas que -- es necesario encauzar y, entre las consecuencias a tomarse en cuenta, debe incluirse la ocupación permanente o temporal de superficies de uso agropecuario que se destinan a -- la construcción de instalaciones petroleras, así como el -- cambio brusco de los precios de los bienes, especialmente alimentos que han de adquirir los campesinos y las expectativas creadas por el mercado de trabajo, pero no satisfechas.

Es en el Norte y Centro del país, en donde las zonas áridas y semiáridas tienen una superficie mayor, ocupada por campesinos beneficiados por resoluciones presidenciales o por pequeños propietarios. Aquí es donde se encuentran la mayor parte de las concesiones ganaderas vendidas que han sido identificadas como una de las fuentes susceptibles de reparto agrario.

Los ejidos ubicados en estas zonas padecen de la dispersión de los beneficiados, lo cual ha traído como consecuencia dificultades para proporcionarles las obras y servicios requeridos para su bienestar y, en la mayor parte de los casos, carecen de infraestructura para propiciar su desenvolvimiento económico.

En lo tocante a la propiedad privada, ésta se ha retraído considerablemente, debido a la no expedición de certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera.

Así se presenta el fenómeno dual de grandes superficies sub-explotadas y bajos aportes de capital: consecuentemente, los predios se caracterizan por su baja producción y su baja productividad.

"Es notorio que los pequeños propietarios carentes de certificados de inafectabilidad encuentran aún mayores dificultades para beneficiarse con los créditos, pues-

tienen el temor de que si aumentan sus coeficientes de --- agostadero, de conformidad con la fijación de los coefi--- cientes regionales, con obras hidráulicas o con mejoramien to de praderas y, por ello, rebasan los límites de la pe-- queña propiedad, serán sancionados con la pérdida de su pa trimonio". 25

Como contrapartida a los problemas de la zona, - es aquí donde se encuentra la mayor parte de las grandes - obras de irrigación que se han efectuado en los diferentes sexenios.

Y es, en estas zonas, donde se ha realizado ya - la casi totalidad del reparto agrario posible; pero cuan do se presentan problemas en esta región, su impacto pro-- ductivo es mayúsculo, pues induce al desperdicio de un re-- curso particularmente valioso: el agua, controlada por - las obras hidráulicas.

La zona del altiplano es considerada como la de mayor densidad de población, donde el mal aprovechamiento de los recursos, la utilización de agua para fines urbanos e industriales y el deterioro económico rural, han agudiza do y vuelto explosivo el problema del minifundio, lo que - agrava su incapacidad para retener mano de obra y generar ingreso para sus habitantes.

25.- Reglamento para la Determinación de Coeficientes de Agostadero, Arts. del 1º al - 3º Editorial Porrúa, S. A., 27a. Edición, México, 1986, p. 550.

Esta característica estructural negativa del minifundio predominante en la mesa central y su consecuente baja productividad, ha provocado el desplazamiento de estas zonas como importantes productoras de granos, sustituyéndolas por las costas del noroeste y noreste.

Además, las obras y servicios que, en mayor proporción, se encuentran en esa zona, no ha sido suficiente para inducir un cambio en el patrón de ocupación, pese al desenvolvimiento de los centros urbanos.

Aunado a lo anterior y dado que mientras el reparto de tierras en la región prácticamente finalizó hace varias décadas y que la población campesina sigue creciendo, han sido detectados grandes problemas de administración agraria, en virtud de que los derechos agrarios individuales y de los núcleos ejidales tienen que dirimirse bajo condiciones de gran presión sobre la tierra.

Esto es comprensible, porque los derechos sucesorios de cada ejidatario que pierde sus derechos son severamente disputados, no sólo por varios posibles beneficiarios, sino también por ejidatarios con derechos a salvo y aún por vecindados.

Ahora bien, los problemas enunciados con anterioridad, prevalecientes en materia agraria, o sea irregu-

laridades en la tenencia de la tierra, resoluciones presidenciales pendientes, ausencia o créditos, sobre todo recargos, pulverización de núcleos campesinos, rentismo de parcelas, etc., podrían, en determinado momento, limitar al país en su desarrollo social.

Todo esto no es casual, sino resultado del énfasis puesto en el desarrollo urbano industrial, que primero aprovechó excedentes generados en el medio rural, después obligó a su rezago y, finalmente, ha generado tendencias negativas que subyacen en la crisis nacional.

Por lo anterior, se plantea la urgente necesidad de tomar los correctivos convenientes, en donde es indispensable una doble estrategia de cambio estructural y de reordenación económica, ya que esta concepción evita parcelamientos y fragmentaciones de los objetivos y acciones del sector público y contribuye a definir sus prioridades y el quehacer nacional del campo.

El citado Programa Nacional de Desarrollo Agrario Integral menciona que las condiciones estructurales -- por las que atraviesa el universo agrario, así como la crisis agropecuaria de la economía nacional, han generado problemas específicos que pueden calificarse como de orden coyuntural.

Entre ellos se incluyen algunos que implican el agravamiento de condiciones negativas presentes desde hace tiempo y otros que no se habían manifestado con anterioridad.

Y, entre los más importantes, se pueden destacar:

- La irregularidad en la tenencia de la tierra, que ha dado origen a la carencia de inversión y reinversión, de la que deriva el empobrecimiento del sector, la baja productividad, el desempleo y subempleo rurales, los bajos -- niveles de ingreso, la explotación ineficiente y el dispendio de recursos.

- La resolución de ejecuciones presidenciales -- pendientes es, quizá, el problema de mayor impacto, ya que -- representa innumerables variantes, todas ellas de similar -- dificultad para su solución.

En muchos de estos casos, los afectados se encuentran aún ocupando los predios objeto de la ejecución, con -- la natural oposición campesina.

En la mayoría de los casos, la resolución no ha -- sido ejecutada por problemas administrativos y técnicos, -- pues existen diferencias entre lo indicado en la resolución presidencial y lo que físicamente se entrega a los campesinos en cuanto a superficie, calidad de tierras o ubicación,

o existen planos que se sobreponen a los de otros ejidos y comunidades, por lo que cada caso demanda el tratamiento conciliatorio aprobado, por ejemplo:

- La falta de documentos que garanticen el derecho al usufructo de las tierras de los ejidatarios y comuneros, dificulta la organización y limita las posibilidades de mejoramiento de la estructura productiva, lo que afecta negativamente el aprovechamiento de sus recursos de todo tipo.

- La irregularidad de las colonias agrícolas y ganaderas igualmente obstruye el acceso a los créditos y evita su integración para aprovechar su potencial productivo.

Asimismo, podemos mencionar otros problemas --- igualmente graves, como son las ocupaciones ilegales de tierra y las ocupaciones provisionales por mandamientos gubernamentales no confirmados con resoluciones presidenciales, o por errores cometidos en su tramitación.

Las respuestas y sanciones competen a las autoridades judiciales; sin embargo, la autoridad agraria debe intervenir en acciones conciliatorias.

Después de haber enumerado algunos de los problemas

mas específicos de orden coyuntural, podemos indicar que, dada la persistencia de algunos signos económicos negativos en el medio rural, es de estimarse que continúa la -- transferencia de excedente económico de las unidades de -- producción ejidal y de producción privada minifundista -- hacia las grandes unidades privadas de explotación y el -- resto de la economía, por medio de los sistemas financieros, de comercialización y del mercado de trabajo.

Este hecho se ha manifestado en el incremento -- de la oferta de mano de obra en las grandes ciudades, en -- la subocupación y en el abatimiento de los salarios rea-- les.

Se manifiesta, también, en la persistencia de -- diversos problemas que afectan el desarrollo económico y -- social del sector rural, así como los niveles de bienes-- tar alcanzados por su población.

En cuanto a la reducción presupuestal del sec-- tor agropecuario, que afecta al citado Programa de Des-- arrollo Agrario Integral, lo que equivaldría al 10% del -- ajuste total, afecta primordialmente los proyectos de in-- versión y, sobre todo, al subsector de infraestructura -- hidráulica, por lo que, en lo sucesivo, se diferirán los-- renglones que involucren nuevas obras.

Aparentemente el recorte presupuestal se realizará sin afectar el gasto corriente y se trata de conservar el empleo, de seguir apoyando como aspecto prioritario - la producción de alimentos, principalmente de granos básicos, aunque los recortes presupuestales también repercutirán en los programas agrícolas y ganaderos.

Por lo que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tendrá, debido a esos recortes presupuestales, una pérdida aproximada de 54 mil millones de pesos, que le obligará a realizar una mayor racionalización en la asignación de recursos, así como a promover una reestructuración integral del sector público, a fin de evitar que el gasto gubernamental impacte con mayor envergadura al agro-nacional.

La asignación presupuestal al sector agropecuario pierde dinamismo en comparación con lo que se destinó de 1960 a 1981, por ejemplo, ya que en ese lapso la inversión pública creció al 11% sobre el producto íntegro -- bruto del sector y pasó del 2.6% a más del 19%, lo que -- muestra la importancia de los recursos destinados.

Esa situación se pretende revertir, por lo que se espera que a finales del sexenio el presupuesto de la actividad agropecuaria alcance un 10% del total del sector público, con el propósito de otorgarle el lugar de priori-

dad que, de hecho, desempeña.

Respecto a la inversión pública en el agro nacional, se observa una tendencia de crecimiento más moderada, ya que en los últimos 15 años apenas aumentó sus inversiones de 20 mil a 43 mil millones, lo que da, en promedio, - un ritmo del 8.9% anual, de manera errática y sujeto al -- valor de los precios de garantía agrícola.

Es por todo esto que, debido a los recortes presupuestales hechos en este sexenio, impera una difícil situación en esta área y se tratará, por todos los medios, - que se reduzcan recursos de aquellos programas y proyectos que no son prioritarios, que pueden definirse y que son de largo plazo en sus metas y periodos de ejecución.

Debe ser también otro objetivo prioritario, el - lograr que estos recortes presupuestales no afecten el empleo y permanezcan los programas prioritarios.

Sin embargo, instituciones públicas, como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Banco de Crédito Rural, se ubican entre las dependencias con mayores volúmenes de obra pública y crédito agrícola respectivamente y, por ello, el impacto de los ajustes presupuestales es mayor.

Por lo que es importante que se busque repartir el impacto del recorte, tanto de los sectores agrícola, -- ganadero y de infraestructura hidráulica, no obstante, este último será el más afectado, por tratarse del ramo que cuenta con proyectos de obras de diversos tiempos de ejecución que, en la jerarquización general, podrían ser los menos prioritarios.

Tradicionalmente la inversión pública en la actividad agropecuaria se concentra en las obras de irrigación, al grado de que en algunos años ha representado cerca del 75% del total.

Para hacer frente a esta problemática, será necesario proseguir la estructuración del sector público involucrado en la actividad agropecuaria, lo que no sólo implica enviar los recursos humanos, materiales y la toma de -- decisiones a las capitales de los estados, sino desconcentrarlos de las ciudades y enviarlos al campo.

Por lo que se puede considerar que el talón de -- Aquiles del Programa Nacional de Desarrollo Agrario Integral, se encuentra en la participación de los 4.2 millones de productores agropecuarios, ya que su ausencia en la definición, programación y ejecución de las acciones del estado en el agro, implicaría que no se alcanzaran las metas gubernamentales de aquí a 1986.

Además, la planeación del sector agropecuario se enfrenta a un grave problema:

La falta de confiabilidad de la información de las dependencias públicas involucradas en el medio rural, debido a que, en forma dispersa y desorganizada, se sistematiza y no se cuenta con un sistema integral de información y estadística sectorial, como canal único de validación y simplificación, que permita cierta certidumbre en la toma de decisiones para el medio rural.

Otro reto del programa nacional de desarrollo agrario integral es el de promover no sólo la participación de los productores agropecuarios, sino de las organizaciones independientes, a fin de que sus planteamientos sean tomados en consideración al momento de las decisiones. Por lo menos, de manera formal existe esta alternativa, deben estar todos, ya que todos son campesinos.

"Asimismo es de suponerse que es propósito del gobierno federal el celebrar convenios de derecho público, a través de los ejidos, con las organizaciones de productores, en donde no sólo se señalan metas, sino verdaderos compromisos para incentivar la producción agropecuaria, que marque con precisión los objetivos y los mecanismos de participación directa de los productores y, al mismo tiempo, las responsabilidades de las entidades públicas".<sup>26</sup>

26.- "Ley de Fomento Agropecuario", Art. 32. Op. cit., pág. 397.

Este esfuerzo de consulta e intervención directa de los productores, se debería considerar en los presupuestos de los años siguientes para el sector agropecuario, -- donde se sistematicen sus necesidades y planteamientos, -- además de que se precise la coordinación intersectorial, -- junto con los sectores privado y social, tomando como prioridad la autosuficiencia alimentaria.

A nivel local los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo serán el vínculo de coordinación y participación de los sectores público, social y privado -- para la instrumentación y ejecución del referido Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, en donde deberán -- integrarse Subcomités Agropecuarios y Forestales.

El siguiente paso será integrar y motivar la participación de los productores, lo cual sería un esfuerzo -- de regionalización para que, en los mismos distritos de -- desarrollo agropecuario y forestal, las organizaciones -- campesinas tengan una participación relevante y que, también, apoyen el desarrollo de estas instancias de planeación que, en forma directa, cuentan con las informaciones -- necesarias para implementar acciones.

Asimismo, se deberá reestructurar el sistema actual que procesa la información, a fin de evitar duplicidades y diversos criterios de interpretación que, finalmen

te, provocan que las cifras y documentos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sean poco confiables.

La dinámica de procesamiento de la información muestra que tan solo en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos existen, por lo menos, tres subsistemas sin esquema ni proceso que validen la toma de decisiones en el manejo oficial.

En este sentido es indispensable crear un sistema integral de información y estadística como canal único en la validación de la información del sector, con lo que se simplificaría la captura de datos y daría unidad a la información recabada.

Pero el esquema de este tipo plantearía la necesidad de descentralizar las funciones de información y estadística hacia las delegaciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que en forma cotidiana confrontan ese tipo de datos en su operación; por lo que los primeros usuarios de esta sistematización serían las propias delegaciones.

Con esto se evitaría levantar dos veces a la misma orientación, así como las que originan muchas versiones sobre un mismo problema, con distintas cifras y datos.

Para lograr estos propósitos y cumplir con la obligación de planear, se requiere perfeccionar y modernizar la infraestructura, para hacer más simples los procesos de la información, que permitan tomar decisiones de gran envergadura para el país, como sería la fijación del nivel de importaciones de granos básicos.

Para finalizar, entre las metas del Programa Nacional de Desarrollo Agrario Integral, estarán las de concluir durante el período 85-88 el levantamiento de 833 mil predios, insertados en una superficie de 104.4 millones de hectáreas, aumentar la mano de obra campesina y evitar la excesiva migración campo ciudad, que ha traído como consecuencia el jornalero migratorio desorganizado y desprotegido.

También debe señalarse que uno de los principales problemas por afrontar, con mayor seriedad, será el de la legislación de predios ejidales y comunales transferidos a usos urbanos.

Hasta ahora, la regularización se ha mantenido a la zaga de la expansión urbana, generando corrupción, costos excesivos y tensiones sociales en los grupos campesinos afectados, así como en las propias comunidades urbanas.

La irregularidad en este proceso incontenible ha impedido la planeación urbana, encareciendo los servicios municipales y ha afectado, en muchos casos innecesariamente, tierras de buena calidad. Es por esto que se puede decir que del planteamiento correcto de este tipo de regularizaciones dependerá la tranquilidad de miles de mexicanos.

Todo esto nos lleva al proyecto estratégico de regularización de tenencia de la tierra:

- Otorgar 372 mil certificados de derechos agrarios en los años restantes del actual gobierno.

El volumen anual de expedición de esos certificados habrá de decrecer, una vez que se regularicen las investigaciones de usufructo parcelario.

"En el caso de las colonias agrícolas y ganaderas, éstas deberán ajustarse necesariamente a lo legislado en materia agraria."<sup>27</sup>

Las metas de expedición de certificados de inafectabilidad ascendieron a 60 mil en 1985 y 90 mil anuales

27.- "Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas", Artículo 8°, Editorial Andrade, S. A., 8a. Edición. México, 1984, Págs. 132-139

para 1988.

Se estima que podría presentarse un mayor número de solicitudes, una vez que los pequeños propietarios tengan conciencia de las ventajas de poseer este documento.

En relación con los terrenos nacionales, el objetivo del sector es proporcionar en el periodo 85-88, 18-mil títulos de propiedad, además de investigar 10.5 millones de hectáreas.

Respecto a la regularización de los asentamientos humanos, localizados en terrenos ejidales y comunales, la Secretaría de la Reforma Agraria planea normalizar, durante el periodo 85-88, un total de 55 mil hectáreas, -- con el propósito de fortalecer la desconcentración de la vida nacional en las ciudades más importantes del país.

Asimismo, se han otorgado durante este período - 7 mil carpetas básicas, que contienen toda la documentación relativa a la creación de núcleos agrarios y un número similar en los dos años subsiguientes, hasta concluir - esta tarea.

Por último, se realizarán trabajos de consolidación en las 254 uniones de ejidos ya constituidas y en las asociaciones rurales de interés colectivo formadas con an-

telación, y se crearán 185 más, de ambos tipos de organiza  
ción hasta 1988.

**TEMA IV**

**AGROINDUSTRIA MEXICANA**

- IV.4.1      DIAGNOSTICO**
- IV.4.2      ORGANIZACION**
- IV.4.3      TECNOLOGIA**
- IV.4.4      REGIMEN JURIDICO**

- IV.4.1 DIAGNOSTICO
- IV.4.2 ORGANIZACION
- IV.4.3 TECNOLOGIA
- IV.4.4 REGIMEN JURIDICO

La urbanización e industrialización que ha vivido la nación durante las últimas décadas, ha sido apoyada en gran medida por la población y los sectores productivos rurales; el campo ha abastecido a la economía urbano industrial de insumos, materias primas, alimentos y divisas, también ha aportado abundante mano de obra, por medio de las continuas corrientes migratorias.

Paralelamente y como consecuencia de las luchas emprendidas por nuestro pueblo, se ha logrado modificar la estructura social y productiva en el campo, fundamentalmente, mediante el reparto agrario.

Sin embargo, a pesar de contar con diferentes -- elementos que serían la plataforma de despegue, para convertirnos en una potencia agrícola, el campo mexicano se encuentra todavía muy lejos de alcanzar satisfactores adecuados.

Estas manifestaciones del rezago del medio rural, tienen su origen, entre otros factores, en el proceso de deterioro al que se han visto el empleo y el ingreso de grandes grupos rurales, así como principalmente la falta de una infraestructura agrícola adecuada.

"Entre 1940 y 1965, la producción agropecuaria, forestal y pesquera, sostuvo un crecimiento muy elevado, 5 por ciento medio anual, aunque el desempleo en esa época fue del 30%; sin embargo, entre 1965 y 1981, solamente creció al 2.7 por ciento cada año, por debajo del incremento demográfico, y de 1981 a la fecha, ese crecimiento ha sido casi nulo".<sup>28</sup>

Se toma como base el año de 1982, que fue el principio de la crisis económica, que actualmente estamos encarando, y que ha afectado a todos los programas estatales; principalmente al agroindustrial.

Entre los factores que provocaron tanto el rezago en el desarrollo social del campo, como el deterioro de la dinámica productiva, destacan la desfavorable relación de intercambio entre la población y los sectores productivos rurales frente al resto de la economía, por efecto del rezago de los precios de los productos primarios respecto de los bienes industriales y los servicios, así como el --

28.- Flores, Edmundo. Op. cit., págs. 215 - 216.

desequilibrio en la remuneración a los factores de la producción, y por el diferencial entre las captaciones del -- sistema bancario y el financiamiento concedido al sector.

Por otra parte, hacia el interior del sector, se privilegió a las áreas que presentaban mayores ventajas -- por su facilidad para incorporarlas al riego, concentrando en ellas los apoyos de la política agropecuaria:

Crédito seguro, infraestructura y servicios, lo que estimuló la canalización de inversión privada y favoreció el cambio tecnológico.

Esto determinó que se elevaran los ritmos de crecimiento de los rendimientos y, consecuentemente, de la -- producción. Las áreas de riego se dedicaron a cultivos -- con elevados rendimientos económicos, pero el desarrollo de la economía atrajo parte del excedente susceptible de invertirse hacia otros sectores.

Cada vez se fue haciendo más difícil mantener -- los elevados ritmos de crecimiento de las áreas cultivadas y de los rendimientos, tanto por la complejidad y costo -- creciente de las obras de infraestructura hidráulica, como por el estrechamiento del margen entre rendimientos reales y potenciales que caracterizó al pasado.

"En la agricultura de temporal, el incremento de la producción se basó en la expansión de la superficie que impulsó el reparto agrario. Sin embargo, en estas regiones fue donde disminuyeron las áreas y los volúmenes cosechados de los principales cultivos. Esto, a su vez, fue provocado por la conjugación de diversos elementos, entre los que destacan la insuficiencia de apoyos a la producción, la falta de respaldo a la organización, la escasa capitalización, el minifundismo, que en nuestro país, se puede clasificar como empresas privadas de menos de 5 hectáreas, y cuyas explotaciones agrícolas son ineficientes, la inestabilidad de las condiciones climatológicas y el estancamiento de la productividad, motivado por el ineficiente uso de los recursos, y por el mínimo desarrollo de tecnologías apropiadas, para las condiciones de temporal".<sup>29</sup>

Todo esto ha propiciado que en los últimos 20 años se hayan llevado a cabo numerosos esfuerzos para promover la industrialización de la producción rural.

Sin embargo, errores de diseño tanto en la escala de las unidades de producción como en la planeación de su operación y, sobre todo, la ausencia de una base organizativa sólida, han limitado el éxito de gran parte de dichas agroindustrias.

29.- Flores, Edmundo. Op. cit., pág. 195.

Las conclusiones generales que resultan del análisis sobre la estructura, funcionamiento y tendencias de la economía agroindustrial, suponen el reconocimiento de que el papel del estado ha tenido en su desarrollo, no ha alcanzado la dimensión que las necesidades del país requieren.

Los esfuerzos gubernamentales para regular la actividad agroindustrial se han manifestado en una serie de medidas de política económica que no siempre han alcanzado los resultados esperados. "Así, la nación cuenta ya en diversos ordenamientos jurídicos, con todas las atribuciones necesarias para normar y reglamentar la producción agroindustrial, sin embargo, estos instrumentos no han sido aún utilizados con la energía requerida para salvaguardar el interés público". 30

Diversos centros de decisión que no siempre coinciden con este interés, tienen un alto grado de determinación sobre el desarrollo agroindustrial nacional. Esto ha sido fuente de graves distorsiones en la estructura productiva y de impedimentos para mejorar la cuota alimentaria en los sectores populares.

30.- "Constitución Política Mexicana", Artículo 27 Constitucional, Ediciones Andrade, S. A., Décima cuarta Edición, México, 1977, pág. 16.

La intervención directa del estado en la agroindustria expresada en empresas públicas, no ha alcanzado a conducir las ramas de producción de mayor valor estratégico y su orientación ha presentado falta de coincidencia -- con las grandes aspiraciones nacionales.

El apoyo gubernamental dirigido a que el sector social agrario se consolide en una agroindustria dinámica-generadora de un desarrollo rural más armónico, ha sido -- captado por otras manos, mediante artificios diversos, presentándose así la paradoja de que los esfuerzos por lograr mayor equidad, hayan generado mayor desequilibrio. En sín tesis, las tendencias más significativas que resultan del análisis del proceso de agroindustrialización, operado en los últimos decenios, puede recapitularse en lo siguiente:

"Dos decenios (60's. y 70's.), en los que se ha registrado un crecimiento marcadamente ágil, pero acentuadamente desigual, y ha dado mayor ponderación a la producción de satisfactores que no se han generalizado, en detrimento del abastecimiento de los productos básicos para el consumo popular; una aguda concentración de la producción y la propiedad en el interior de la estructura industrial, que ha favorecido la consolidación de formaciones oligopólicas en los mercados; un proceso de desnacionalización - de la planta que ha inducido patrones de consumo socialmente irracionales, determinando tecnologías de proceso y de-

producto, así como condicionando la evolución de la oferta agropecuaria; creciente participación de la inversión extranjera en la industria mexicana mayores grados de centralización y control en la parte de procesamiento de la - cadena agroindustrial que se han correspondido con menores oportunidades de ingerencia efectiva de los productores - primarios con menores posibilidades en el mercado de los - productos agroindustriales provenientes del medio rural; - un patrón tecnológico y de participación relativa de los - factores que ha elevado la intensidad en capital de los -- procesos productivos y ha propiciado la caída vertical del efecto multiplicador que el crecimiento agroindustrial podría haber tenido sobre el empleo".<sup>31</sup>

Todo este conjunto de condiciones ha inhibido, - pero no cancelado la posibilidad de que el proceso agroindustrial responda cada vez más a una lógica que pretenda - sustentar el desarrollo social por la vía de contribuir a la disponibilidad de los productos, que en cantidad y calidad resuelvan adecuadamente el sustento de la población. - Estas conclusiones señalan la urgencia de operar un cambio en la composición actual de la agroindustria. Las trans--formaciones que ellos suponen, no pueden realizarse, sin - tomar en cuenta su estrecha relación con la sociedad que - las define y lleva adelante.

31.- Tello, Carlos, Op. Cit., p.24.

El país enfrenta actualmente un déficit creciente en la producción primaria de alimentos básicos y, por consiguiente, una marcada dependencia del exterior, este debilitamiento en la producción está determinado por las distorsiones que se presentan en la estructura productiva y distributiva del sector agrícola y agroindustrial.

Actualmente, la producción de granos básicos y oleaginosas es insuficiente para cubrir la demanda interna, por lo que se tiene que recurrir al mercado externo para satisfacerla, razón por la cual las importaciones han presentado un considerable ascenso, ya que en años anteriores el país importó 10.5 millones de toneladas de granos, cifra que representa el 21% de la oferta global.

Situación que difiere ampliamente de la que registra en el año de 1968, por ejemplo, cuando México no sólo era autosuficiente en la producción de granos y semillas oleaginosas, sino que además disponía de márgenes de exportación.

Esto es reflejo de una situación de dependencia creciente, producto del estancamiento de la producción agrícola interna, que ha sido en parte motivada por la tendencia de sustitución de cultivos tradicionales, por cultivos económicamente más rentables.

La sustitución de cultivos ha ocurrido -- principalmente en las regiones con mejor dotación de infraestructura básica, como es el área irrigada del país, localizada en su mayor parte en los estados del noroeste.

En estas regiones existe una alta concentración de cultivos básicos y de exportación y la competencia por el uso de recursos genera desplazamiento entre los cultivos dependiendo de la rentabilidad de los mismos.

Estos comportamientos han determinado que, a nivel global, las superficies cosechadas se hayan reducido, ya que si bien la producción se ha incrementado por mejoramiento de los rendimientos, estos no han sido suficientes para cubrir los requerimientos de la demanda.

La superficie cosechada se redujo en los últimos años en 308 mil hectáreas, la producción aumentó, en cambio, en 4.8 millones de toneladas, esto se explica por la mejora en los rendimientos de casi todos los cultivos, además de que las condiciones tecnológicas de los cultivos difieren ampliamente entre la agricultura de riego y la de temporal. Así, mientras que cultivos como trigo y oleaginosas locali--

zados fundamentalmente en áreas de riego, se fertilizan en un 88% y 54% respectivamente, los cultivos de frijol y de maíz, solamente cuentan con un 24% y un 23% de área fertilizada.

Se estima, asimismo, que sólo el 20% de superficie agrícola se cultiva mecanizadamente. Los cultivos con mayor uso de maquinaria son el algodón en un 99.5%, el arroz 86%, trigo 71.4%. En cambio, sólo el 15% de la superficie del frijol y el 46% del maíz utilizan maquinaria.

La dependencia que existe por cultivos como la soya y el sorgo, particularmente para alimentación pecuaria, determina una fuerte presión por el uso de recursos y competencia por las regiones agrícolas mejor dotadas.

Esto determina la tendencia decreciente en la producción de granos básicos, al mismo tiempo que significa un desaprovechamiento de las alternativas que posee el país, para abastecerse de productos en los que cuenta con un mayor potencial, como son los que se obtienen en regiones tropicales.

En relación con la producción de frutas, legumbres y hortalizas, ésta se ha caracterizado por un gran dinamismo, el cual, en gran parte, ha estado regulado por la demanda externa, fundamentalmente por la del vecino --

país del norte.

Esta situación permitió una confirmación de la oferta nacional, de acuerdo con las características del mercado externo y no a las necesidades concretas del país, determinando así, un crecimiento diferente de los productos hortofrutícolas y un carácter fluctuante de la oferta. Respecto al uso de agua en la producción agrícola, el promedio nacional de superficie irrigada representa el 33.1% de la superficie cultivada.

En cuanto a la estructura de la tenencia en la producción de granos, se observa que, salvo el trigo, que se produce mayormente en predios de propiedad privada, los demás se producen en más de un 60% en ejidos y comunidades agrícolas, asimismo predominan los predios menores de cinco hectáreas, para la mayoría de los productos básicos alimenticios.

Esta estructura, aunada a una débil organización de los productores agrícolas, ejidatarios y pequeños propietarios en su mayoría dificultan la integración agroindustrial originando así una desarticulación que deja margen a la acción del intermediarismo.

"En lo referente al apoyo crediticio y la asistencia técnica, estos son insuficientes y frecuentemente -

extemporáneos, y sólo han beneficiado a cierto sector de la agroindustria en México, como ha sido la burocracia y los intermediarios, lo cual dificulta el logro de buenos resultados, principalmente para los pequeños productores, a quienes su falta de organización les impide un mejor acceso a tales elementos".<sup>32</sup>

Estos factores desestiman la producción agrícola con la consiguientes negativas implicaciones, como son el empobrecimiento y deterioro del nivel de vida de los productores, la escasez y encarecimiento de los productos y la dependencia del mercado externo.

La producción agrícola se realiza en la mayoría de los estados del país, siendo los más importantes: Vera cruz, Michoacán, Sinaloa, Jalisco y Guanajuato.

En cuanto a la excesiva intermediación que sufre la producción agrícola, esto ha determinado una rigidez de la oferta coadyuvando al incremento de los precios del producto final.

La elevación de los precios se agrava por las ganancias que recibe cada intermediario en el proceso de la comercialización.

32.- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Crédito Agrario en México". Op. Cit., Pág. 192.

La falta de centros de acopio y almacenamiento - adecuados en las zonas productoras provoca considerables - pérdidas y mermas en la producción, agravándose este hecho por no existir suficientes vías de comunicación y canales- fluídos de comercialización; por lo que, el diferencial- del valor es retenido por los intermediarios sin ningún - beneficio para los productores directos.

Referente a esta situación se conocen cuatro for mas de acopio de la producción agrícola. La que realizan- intermediarios, los que compran a productores dispersos, - concentran volúmenes, transportan y venden. La que reali- zan los productores, que poseen un cierto desarrollo em- presarial que les permite acopiar y comercializar directa- mente su producción.

El sector público también acopia granos directa- mente del productor, por medio de los diferentes sistemas- de almacenamiento que posee. Por último, algunas empresas agroindustriales han establecido relaciones directas con - los productores, comprando granos en los lugares de produc- ción.

En términos generales, estos procesos se caracte- rizan por una presencia mayoritaria de intermediarios, es- casa participación de productores primarios, déficit de -- bodegas para acopio y almacenamiento en el medio rural, --

insuficiencia de transporte y por una presencia pasiva del almacenamiento público.

La actual red de almacenamiento de granos, así como de transporte ferroviario, no han sido diseñados con la lógica de la producción interna de granos, para responder al propósito de la autosuficiencia en la producción nacional.

Por lo que respecta al almacenamiento primario, éste presenta insuficiencia en su capacidad global y no cubre todas las zonas productoras, lo cual obliga a transportar volúmenes significativos a grandes distancias durante la temporada de cosecha, situación que provoca congestión de transportes.

Tecnológicamente se aprecian sus instalaciones deficiencias en cuanto al manejo y tratamiento de los granos, lo que incide en el renglón de mermas y pérdidas, además no dispone de sistemas mecanizados de descarga, lo cual demora las operaciones y alarga la estada de los medios de transporte.

En cuanto al almacenamiento, éste se encuentra ubicado en las zonas de consumo y junto a las agroindustrias extractivas, en términos generales, su nivel tecnológico es un tanto superior al del almacenamiento primario y

presenta menores insuficiencias de capacidad de distribución y de sistemas mecanizados de descarga.

La integración de las empresas nacionales con la producción agrícola es menor en relación con la de las -- transnacionales; sin embargo, aproximadamente un 60% de la materia prima, se adquiere en tratos directos con los agricultores y el 40% restante con intermediarios y con otras empresas. También representan un buen grado de integración hacia adelante con la distribución de productos al -- consumidor final. La participación de los productores primarios directamente en la transformación industrial es escasa o casi nula.

"En cuanto a los aspectos tecnológicos, se observa que las grandes empresas cuentan con tecnología avanzada debido al acceso que tienen a las fuentes de financiamiento oficiales y privadas y a los vínculos que mantienen con el capital transnacional. La mayor sofisticación tecnológica ocurre fundamentalmente en cuanto al producto obtenido, ya que los procesos son relativamente sencillos, -- siendo que el Estado Mexicano está facultado por la Ley -- para propiciar el mejoramiento tecnológico de la producción agropecuaria e industrial". 33

La dependencia tecnológica se manifiesta, princi

33.- "Ley General de Crédito Rural", Art. 2º, Editorial Porrúa, S. A., 27a. Edición. México, 1986, Pág. 326.

palmente, en la transformación de productos de clima templado, no existiendo avances para el procesamiento de productos tropicales, ya que en los países de donde es originaria dicha tecnología no se cuenta con este tipo de cultivos, lo que ocasiona que se procesen, en primer lugar, los productos para los cuales ya existe un patrón tecnológico en los países desarrollados y, por otra parte, la adaptación de ciertos cultivos, que demandan estos países.

La planta industrial se encuentra localizada, en su mayor parte, en los grandes centros urbanos, con algunas excepciones, como las extractoras de aceite, a partir de cítricos, que se encuentran distribuidas en las zonas productoras, debido a la alta perecibilidad de las materias primas.

La capacidad total instalada de esta agroindustria presenta considerables márgenes de subutilización y esto obedece, principalmente, a los deficientes sistemas de almacenamiento y conservación para frutas y hortalizas, así como a la falta de diversificación en las líneas de producción que permitan la utilización de materias primas alternativas, obviando los efectos de estacionalidad de las cosechas.

La estructura prevaleciente en la producción agrícola y agroindustrial determina las condiciones del

consumo de productos básicos, así, la insuficiencia en la producción primaria para abastecer de materia prima a la industria, tiene como implicación inmediata el encarecimiento y escasez de los alimentos básicos.

La localización de las plantas agroindustriales en los centros urbanos dificulta el abastecimiento de productos en los mercados regionales y, principalmente, en las áreas rurales, donde se elevan considerablemente los precios para el consumidor.

La participación mayoritaria en el mercado de productos finales, por parte de los grupos de capital privado y extranjero y la competencia que entre estos se establece, conlleva a una innecesaria diversificación de marcas y presentaciones que encarecen los productos alimenticios.

"Por otra parte, la dependencia tecnológica causa distorsiones en el mercado nacional, ya que los artículos que se producen responden a patrones importados que no se adecúan a las necesidades y poder adquisitivo de la mayoría de la población y, sobre todo, modernizados como simples compradores de tecnología completa y acabada que, con frecuencia, desperdiciamos; es más muestra de debilidad que de avance".<sup>34</sup>

34.- Wazman, Arturo y otros, "El Desafío Mexicano". Op cit., Pág. 77.

Las campañas publicitarias, principalmente, de -  
empresas extranjeras inciden sobre los hábitos de consumo,  
dirigiéndolo hacia productos de origen sintético que susti-  
tuyen a los alimentos naturales de mayor valor nutritivo.

El inadecuado aprovechamiento integral de los --  
productos y subproductos de origen agrícola restringen las  
posibilidades que existen para incorporar a la dieta bási-  
ca de la población, alimentos de alto valor nutritivo; lo  
cual supone, además, la generación interna del valor agre-  
gado resultante de los procesos de transformación.

La organización campesina para el desarrollo agroindustrial debe fundamentarse en las diversas formas de tenencia de la tierra, ya sea ejidal, comunal y pequeña propiedad, especialmente la minifundista.

Las formas de organización deberán fortalecer la democracia interna de las comunidades rurales, para propiciar una gestión comunitaria, una distribución equitativa del trabajo, un reparto igualitario de la riqueza y la utilización eficiente de la fuerza y de los recursos financieros y materiales.

De esta manera, las agroindustrias deben <sup>63</sup>constituirse en empresas de trabajo democrático, en las cuales la comunidad presta sus servicios en ellas, determine los objetivos y la administración; que sea colectiva en cuanto a la forma de apropiación, para evitar el surgimiento de elementos que se enriquezcan con el trabajo de los campesinos, que sean eficientes, tratando de que sean rentables, para evitar el desaliento de sus integrantes.

La organización para la agroindustria campesina presupone que los problemas de tenencia de la tierra en la región de influencia de la empresa han sido resueltos y que los conflictos por motivo de la lucha por la tierra

afectaría el suministro de materias primas que demanda la agroindustria.

La organización para la agroindustria campesina exige la intervención del estado, en una alianza que sea capaz de hacer frente a los obstáculos a los que generalmente se enfrentan este tipo de empresas, especialmente cuando sufren una lucha desigual en contra de empresas más poderosas.

De conformidad con el artículo 148 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, el cual establece que - "todo ejido, comunidad y pequeña propiedad cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tiene derecho preferente a la asistencia-técnica, crédito suficiente y oportuno, etc."; en la actualidad se carece de un verdadero apoyo de asistencia técnica, capaz de cumplir con lo establecido en el artículo - de referencia.

Con anterioridad funcionaron diversos programas de apoyo técnico industrial directo e indirecto, dirigidos a las clases campesinas; pero en la actualidad, se carece de una entidad decidida y eficaz, con capacidad técnica y económica para establecer esa clase de ayuda en forma adecuada, mediante la cual se apoye a la clase campesina, mostrándose los mejores métodos de cultivo, a fin de obtener los más altos índices de producción, ya que en la actualidad, aún obteniendo créditos oportunos, se continúan utilizando métodos totalmente inoperantes, que hacen que el trabajo realizado sea nulo, en perjuicio de la comunidad y de la nación.

"Por lo que es necesario recalcar la importancia que reviste el efecto de que comuneros y ejidatarios utili

cen los métodos más aconsejables en el cultivo de las ---  
tierras que vengán poseyendo, de esta forma al obtener re-  
sultados satisfactorios, se cumplirá con el principio que-  
persigue esencialmente el incremento de las fuentes de traba  
bajo e ingreso de los campesinos, porque no es debido que,  
entre su gran mayoría, imperen condiciones de vida deplorables  
que influyen de manera poderosa en la búsqueda de --  
otra forma de subsistencia que no dependa de la tierra".<sup>35</sup>  
"Ante esta situación, reforzar y elevar la productividad -  
de los distintos recursos en poder de las fincas medianas-  
y pequeñas aprovechando al máximo la abundante disponibil  
dad de mano de obra, tendrá que ser una política adecuada-  
para el desarrollo del país a mediano plazo".<sup>36</sup>

Otra de las causas principales del atraso tecno-  
lógico en el campo, es que éste se encuentra sometido a un  
proceso de transnacionalización, lo que implica relaciones-  
de dependencia del exterior, de formación de las estructu-  
ras del reparto de la riqueza generada y la implantación -  
de modelos culturales ajenos a nuestra nacionalidad.

Esta desarticulación entre el marco tecnológico-  
y el marco social, existe porque la agroindustria actual -  
sólo busca la rentabilidad económica y el incremento del -  
poderío transnacional, desatendiendo la realidad de nuestra  
población campesina.

35.- Ley General de Crédito Rural. Art. 1º. Op. cit., Pág. 325

36.- Luna Arroyo Antonio. Op. Cit., Pág. 429.

Por lo que deberá existir una congruencia entre las formas de organización, las formas de apropiación de la tierra y los objetivos nacionales, a efecto de que la tecnología aplicada en la agroindustria responda a las prioridades muy particulares de México, fundamentalmente a las que se refieren a la igualdad en el reparto de la riqueza, a la ampliación de nuestro nacionalismo cultural y a la autosuficiencia alimentaria.

La tecnología industrial que se debe aplicar en nuestro país, deberá orientarse para que absorba la mayor cantidad de mano de obra posible, no limitándose áquella que es típica de los países altamente industrializados porque al desplazar la participación del hombre, buscando altos rendimientos, producen un decrecimiento de la ocupación.

No existe una legislación específica para regular la organización y funcionamiento de las agroindustrias ejidales y comunales.

En términos generales, éstas se organizan bajo las formas más diversas y casi todas sin ningún apoyo jurídico que legitime su funcionamiento.

"Las formas jurídicas de organización de las agroindustrias ejidales y comunales son las llamadas empresas, unidades de producción, uniones o que simplemente operan bajo el control del Comisariado Ejidal, pero ninguna de ellas está regulada formalmente por alguna legislación expresa" 37

Existe en la Legislación Agraria en vigor, la enunciación de las asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, conforme a los reglamentos que para el efecto se expiden.

Pero, sobre todo, debemos considerar que la base jurídica está en el mandato del artículo 27 Constitucional, el cual establece la responsabilidad del estado para promover el desarrollo rural integral.

37. "Ley Federal de Reforma Agraria", Art. 135. Op. Cit., Pág. 60.

Se parte del principio que, para que rindan frutos permanentes, los esfuerzos sociales y los programas que se lleven a cabo en el ámbito rural, es indispensable que, por una parte, se otorgue atención prioritaria a las necesidades básicas de la población rural y se considere su participación plena como esencia misma del desarrollo social que se pretende alcanzar; y por otra, parte reorientar la estructura productiva de modo que pueda otorgar la base económica que se requiere, para garantizar permanentemente el desarrollo social en el campo y, a la vez, responder a las necesidades de provisión de alimentos y materias primas requeridas a nivel nacional.

Conforme a la línea de reordenación económica, la estrategia se orientará para evitar el deterioro del bienestar social rural, a mantener la planta productiva del sector agropecuario en condiciones de actividad que aseguren la oferta de alimentos básicos, y a proteger el empleo en el campo.

Al promulgarse la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley de Fomento Agropecuario, la Federal de Aguas y la Ley General de Crédito Rural, pasaron a constituir estos cuatro ordenamientos la infraestructura jurídica básica, para solucionar los problemas del agro, bajo un nuevo enfoque para el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

## TEMA V

### PROPUESTA PARA LA CREACION DE LA FINANCIERA NACIONAL DE LA INDUSTRIA CAMPESINA

- V.5.1      OBJETIVOS
- V.5.2      ESTRUCTURA
- V.5.3      REGIMEN JURIDICO

A pesar de los movimientos que se realizaron en épocas anteriores persiste la necesidad de que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios minifundistas, cuenten con un organismo capaz de fomentar el desarrollo de la industria rural, la agroindustria campesina, la vivienda y el desarrollo de los recursos turísticos, piscícolas, etc.

Todo esto tomando en consideración que los ejidatarios y comuneros cuentan actualmente con recursos naturales, que les fueron entregados con las dotaciones o ampliaciones de tierra; aunque en su mayoría al tomar posesión de estos recursos agrícolas, no han sido acompañados de ningún tipo de infraestructura, para el debido aprovechamiento de las mismas.

Los recursos mencionados son de diversos tipos, como mineros, forestales, turísticos y lo referente a piscicultura; un ejemplo de esto es que los ejidatarios del país, cuentan con el 70% de la superficie forestal --

y, sin embargo, sólo contribuyen con el 40% de la producción nacional de esa actividad.

Asimismo, de las 16,000 concesiones mineras otorgadas por el Gobierno Federal, el 80% se encuentra en superficie ejidal. También se han detectado más de 9,000 ejidos con infraestructura básica para desarrollos turísticos, y de los mismos solamente 300 han sido desarrollados como debe de ser. Es por eso que es necesario que con el objeto de avanzar en la renovación de las estructuras sociales y económicas de nuestro país, las cuales han tenido vigencia durante estos años postrevolucionarios, se lleve a cabo un proceso continuo de revisión de las bases jurídicas que con arreglo a nuestra ley fundamental, deben conformar y propiciar la participación mayoritaria en el desarrollo económico nacional, que es el objetivo del estado rector.

En los últimos decenios se ha observado un marcado desequilibrio en el grado de desarrollo de diferentes grupos sociales, caracterizado por un menor crecimiento económico del sector rural en comparación con los demás sectores del país, con graves consecuencias de subempleo y desempleo en el campo, emigración a las ciudades, baja producción agropecuaria, mercados restringidos y, en general, carencia de oportunidades para que la población campesina pudiese lograr un mejoramiento real de su nivel de vida.

Ante esta situación, se deben adoptar las medidas necesarias para revertir esa tendencia e impulsar el desarrollo social y económico de las clases campesinas, mediante políticas vigorosas y sostenidas de inversión pública en obras de infraestructura y de gasto social en el campo, fortalecimiento de la organización y la capacitación campesina, y mejoramiento de los términos de intercambio del sector rural en relación a las demás actividades económicas.

Como consecuencia de todo esto, es inaplazable que se realicen las modificaciones al régimen jurídico del país, que son indispensables para su institucionalización.

Con la Ley Federal de Reforma Agraria se dio uno de los más importantes pasos para hacer realidad dichos objetivos, se puede considerar que con la citada ley, se inició la nueva etapa de la Reforma Agraria en México, de reconocimiento pleno a los derechos agrarios y de organización económica de la producción en el campo.

Los principios y las políticas enmarcadas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley Federal de la Reforma Agraria y en la Ley de Fomento Agropecuario, así como en la Ley General de Crédito Rural, han trascendido a todos los aspectos de desarrollo rural.

A este respecto, el financiamiento de las actividades del campo deberá ser considerado como parte esencial del crecimiento agropecuario.

Aún cuando el crédito al campo constituye solamente uno de los factores que determinan el nivel de la ocupación y la producción rurales, ya que su demanda y utilización efectiva depende de que existan previamente las condiciones necesarias en los demás factores de la producción, se ha observado en la realidad económica, que su disponibilidad y operación adecuada son factores preponderantes para poner en marcha el proceso económico de la producción, además de los volúmenes crecientes de recursos financieros que se han destinado a lo largo de la Historia de México, al financiamiento de las actividades agropecuarias deberá ser necesario introducir reformas a la estructura del sistema de crédito oficial al campo, para que el manejo de los recursos sea eficiente y su disponibilidad esté al alcance de todos los productores y la forma y términos de su operación sean acordes con las necesidades reales de las clases campesinas.

Por lo que es necesario recordar que hasta fines de la década de los sesentas, se había planteado en nuestro país la disyuntiva de optar por el desarrollo agrícola o el industrial, y siempre se optó por este último.

Lo anterior provocó la disminución de inversiones en el campo, debilitó la organización de la producción agrícola, bloqueó la generación interna de riqueza y la -- creación de fuentes de trabajo; también afectó la producción racional de insumos industriales y sobre todo propició la migración interna, el subempleo, el desempleo y los cinturones de miseria en las zonas urbanas. Los núcleos -- campesinos fueron abandonados a su suerte, a parte de que los recursos y apoyos económicos al campo se redujeron a -- niveles más bajos que los tolerantes.

Ya en la década anterior, se había conseguido a través del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tratar de salir del marasmo económico en que habíamos permanecido; ya que dicho fondo se creó como un instrumento para efectuar un desarrollo armónico compartido y equilibrado de todos -- los sectores de la población mexicana.

Sin embargo, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se enfrentó a múltiples limitaciones, desde las jurídicas y económicas, hasta las que le impedían captar fondos y -- transferirlos a los demandantes de crédito y financiamiento, por lo que debido a esa limitación de recursos, los -- ejidatarios no han podido encontrar hasta la fecha, un respaldo financiero efectivo, con el cual puedan contar para el desarrollo de la agroindustria.

Con motivo de este marco teórico, se propone la modificación al sistema nacional de crédito rural, mediante la creación de la Financiera Nacional de la Industria - Campesina.

Este organismo deberá operar como institución nacional de crédito, encargada de otorgar el financiamiento necesario para impulsar las actividades agroindustriales - del sector rural del país y de todas aquellas que complementen y diversifiquen las fuentes de empleo o ingresos de los núcleos campesinos, apoyando la creación de infraestructura para el país y como consecuencia, principalmente financiar a los futuros ejidatarios en todos los renglones; como son sistemas de riego adecuados a cada región, fertilizantes, maquinaria, etc.

Todo esto para tratar como fin primordial, de alcanzar la autosuficiencia alimentaria y depender lo mínimo en el mercado de granos internacional.

La Financiera Nacional de la Industria Campesina deberá además contribuir en el renglón de infraestructura, en el sentido de realizar una reordenación agrícola, pues hay entidades con gran potencial a futuro de granos, y que el Gobierno Federal no ha apoyado, por continuar con los tradicionales de la agricultura.

OBJETIVOS - EN EL PROYECTO DE CREACION

De la Financiera Nacional de la Industria Campesina, deberán señalarse entre los principales objetivos a seguir del futuro organismo los siguientes:

PRIMERO - Deberá primordialmente captar los recursos del público y de fuentes diversas mediante depósitos, ahorro y sobre todo del propio sector de los productores agrícolas, los cuales deberán reinvertir sus excedentes económicos a través de la Financiera Nacional de la Industria Campesina.

SEGUNDO - Se deberá promover y financiar la realización de programas y planes de fomento económico y social en beneficio de ejidos y comunidades del país y organizaciones de pequeños propietarios minifundistas, por lo que entre sus atribuciones, tendrá la de tener capacidad de poder otorgar préstamos, invertir en valores y llevar a cabo las demás operaciones activas y de prestación de servicios bancarios.

TERCERO - Deberá establecerse la obligación para coordinar los programas de desarrollo rural del Gobierno Federal con los programas de crédito del sistema nacional; esta disposición, es indispensable, pues en bastan-

tes ocasiones no coinciden los planes con el consecuente - desperdicio de recursos financieros o la inoperancia de -- los programas.

CUARTO - Deberá ampliar colectivamente, unificando varios ejidos inclusive con grupos de pequeños propietarios, como lo prevee en parte la Ley de Fomento Agropecuario; para así poder tomar complejos agroindustriales que permitan la ocupación campesina por todo el año, tanto en las labores agrícolas, como para el cuidado del ganado, ilegando finalmente al proceso industrial y de comercialización de los productos.

QUINTO - Proporcionará asesoría técnica y administrativa a las empresas creadas con su financiamiento.

SEXTO - Proporcionará créditos de habilitación, avío o refaccionarios para la producción primaria, para la industria campesina, preñarios, etc.

SEPTIMO - Fomentará la producción de alimentos básicos y de productos elaborados o semi-elaborados.

OCTAVO - Deberá incrementar la producción de - materias primas para la industria nacional.

NOVENO - Propiciará la sustitución de produc-

tos nacionales por importados.

DECIMO - Deberá propiciar el aprovechamiento eficiente de los recursos humanos y naturales.

DECIMO PRIMERO - Deberá asesorar a los campesinos para la comercialización de sus productos, contribuyendo al establecimiento de un sistema de ventas que sea justo para los productores.

DECIMO SEGUNDO - Capacitará y adiestrará a los campesinos para que se interesen e integren definitivamente al desarrollo económico del país.

En lo tocante a las operaciones crediticias, éstas se deberán tornar más simples, más ágiles y operantes, pero necesariamente se incorporarán nuevas formas de crédito, como:

- A. El crédito al consumo familiar;
- B. Las operaciones de apoyo, consistentes en inversiones, y
- C. Préstamos para obras de infraestructura, de capacitación, de asistencia técnica.

Todo esto tendiente a aumentar la productividad rural.

Así la creación de la Financiera Nacional de la Industria Campesina, institución que hará posible el apoyo a pequeñas industrias para la transformación de los productos del campo, vendrá a solucionar en parte el problema -- que ha propiciado el aumento desproporcionado de nuestra -- población campesina, pues independientemente de su finalidad en el aprovechamiento de los recursos, tendrá parte activa en crear fuentes de trabajo tan necesarios para los -- hijos de los campesinos.

Debido a todo lo anteriormente expuesto, la Financiera Nacional de la Industria Campesina será el instrumento apropiado al agro mexicano para complementar la actividad rural, que no debe limitarse al cultivo de la tierra y la cosecha de sus productos, sino extenderse en toda su magnitud hasta su industrialización.

Habrá de encontrar el campesino en este organismo, una cristalización a su aspiración de independencia -- económica, que consecuentemente le proporcionará mayores -- medios para subsistir decorosamente, ser más útil, ser parte activa de la sociedad en que se desenvuelve. Deberá -- ser, en síntesis, la Financiera Nacional de la Industria -- Campesina, el medio más apropiado para utilizar en forma -- organizada su capacidad de trabajo.

## V.5.2. ESTRUCTURA

La financiera Nacional de la Industria Campesina que se propone crear, deberá funcionar como una Sociedad Nacional de Crédito que propicie el financiamiento necesario para impulsar las actividades agroindustriales de los sujetos de crédito rural, entendiéndose por estos: los ejidos y comunidades; uniones de sociedades de producción rural; asociaciones rurales de interés colectivo; la empresa social, constituida por avecedados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo; la mujer campesina, en los términos del artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria y Colonos y Pequeños Propietarios, para que puedan contar con elementos para sus sistemas de riego, fertilizantes, maquinaria. etc.

Esta Sociedad Nacional de Crédito es una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tendrá duración indefinida y domicilio en el territorio nacional y será creada por el Ejecutivo Federal mediante la expedición de la Ley o el Decreto correspondiente.

Su duración será indefinida, dada la naturaleza de sus funciones y que desde luego le permita cumplir con los programas de financiamiento a los sujetos de crédito

rural y recupere totalmente el monto de sus inversiones y así pueda satisfacer la demanda sobre el particular, que le permita impulsar el sector agroindustrial.

Como toda sociedad, requiere de órganos rectores que normen su funcionamiento y ellos serán: un consejo directivo, un director general, una comisión consultiva y comisarios.

El consejo directivo será integrado por quince - consejeros propietarios, con sus respectivos suplentes, correspondiendo diez a la serie "A" y cinco a la serie "B".

Los consejeros de la serie "A" serán el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien fungirá como presidente, el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, el Secretario de la Contraloría de la Federación, el Director del Banco de México, el Director de la Banca Nacionalizada, el Director de Nacional Financiera, el Secretario de Programación y Presupuesto, el Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y el Director General del Banco de Crédito Rural. Los consejeros de la serie "B" serán designados respectivamente, tres por la Confederación Nacional Campesina y dos por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.

Ahora bien, para entender la integración del consejo directivo, es pertinente aclarar que el capital social de la Financiera será de 10 mil millones de pesos o en su defecto el que se señale por el Ejecutivo Federal, el cual no debe ser menor de dicha cantidad, a fin de que alcance para lograr los objetivos que se propone dicha Financiera.

Dicho capital social se considera que debe estar representado por dos series de títulos de crédito denominados certificados de participación patrimonial, de igual valor: la serie "A" de la cual sólo podrá ser titular el Gobierno Federal y cuyo monto no podrá ser inferior al 66% del capital social y la serie "B", que será nominativa y sólo podrá ser suscrita por entidades del sector ejidal, comunal y de pequeños propietarios reconocidos por la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las resoluciones que se dicten, se deberán tomar por mayoría de votos y en caso de empate, el presidente del consejo directivo tendrá voto de calidad.

El consejo directivo tendrá las más amplias facultades para administrar los negocios de la institución y podrá llevar a cabo todos los actos que fueren necesarios, dados sus objetivos y naturaleza.

Estará investido de todas las facultades generales de un apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio y aún las que requieran cláusula especial, pudiendo delegar sus facultades en el director general, a excepción de las que se refieran a la decisión sobre políticas de crédito de la institución, nombrar y remover a todos los funcionarios que la integren, aprobar el programa de actividades y su presupuesto anual de gastos para someterlo a la autorización del Gobierno Federal, a través de su presidente del consejo, aprobar los reglamentos internos de la institución y acordar la emi---sión de títulos en serie o en masa.

Se propone que el director general sea nombrado por el consejo directivo y que tenga a su cargo el gobierno de la Financiera en lo que hace a nombrar al personal administrativo y las facultades que se le deleguen por dicho consejo, siendo además su representante legal.

Los comisarios serán los órganos de vigilancia de la Financiera y serán nombrados por el presidente del consejo directivo, a propuesta del Ejecutivo Federal.

El consejo directivo sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos ocho de sus miembros, siempre que la mayoría de los asistentes sean consejeros de la serie "A".

Dicha financiera tendrá una comisión consultiva que se integrará por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" y podrá ser convocada por el presidente del consejo directivo, por el director general, por dos consejeros de la serie "B" o por comisarios y sus sesiones serán válidas cuando concurren la mayoría de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B".

Se ha dicho que la Financiera Nacional de la Industria Campesina es una Sociedad Nacional de Crédito y - que su creación dependerá del Ejecutivo Federal, ya sea por ley o por decreto que expida al respecto.

En esa virtud, en esa ley o decreto forzosamente deberá mencionarse que es una sociedad nacional de crédito que propiciará el financiamiento necesario para impulsar las actividades agroindustriales de los sujetos de crédito rural.

Ahora bien, para determinar cuáles son los sujetos de crédito rural, forzosamente deberá acudirse a la Ley Federal de Reforma Agraria y así atenderse al concepto de ejidos y comunidades, sociedades de producción rural, uniones de ejidos y de comunidades, la empresa social, la mujer campesina, los colonos y pequeños propietarios, a fin de que en primer lugar, si reúnen los requisitos de forma y esenciales para ser considerados como tales por la citada Ley Federal de la Reforma Agraria, se establecerá lógicamente un orden de preferencia que podrá ser el siguiente:

Ejidos y comunidades, sociedades de producción rural, uniones de ejidos y comunidades, mujer campesina, a

la empresa social y colonos y pequeños propietarios.

Por otro lado, tratándose de una Sociedad Nacional de Crédito, en el decreto o ley que se expida creando la citada Financiera, lógicamente se tendrá que recurrir a la Ley General de Sociedades Mercantiles, en lo que hace a determinarse su denominación, objeto, domicilio, duración de la Financiera, capital social, forma de disolución y liquidación, siempre y cuando se adecúe a la Financiera que se pretende crear.

Respecto a su administración, forzosamente se -- tendría que recurrir en lo aplicable a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y, es por ello, que deberá ser administrada por un consejo directivo, por un director general, comisarios y una comisión consultiva, cuyas facultades y obligaciones serán mencionadas en el apartado que antecede, en cuanto no se contrapongan a las señaladas en la citada Ley Reglamentaria.

En cuanto al capital social que se menciona, deberá estar representado por dos series de títulos de crédito denominados certificados de aportación patrimonial. Es lógico que, como títulos de crédito, deberá vigilarse que reúnan los requisitos señalados en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en cuanto a que se trata de títulos nominativos, su transmisión, endoso, cancelación, -

etc., en cuanto sea aplicable a dicha Financiera.

Asimismo, se deberá atender a lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en lo que hace a las series "A" y "B" y quienes serán los consejeros propietarios y suplentes que pertenecerán a las dos series y que integran el consejo directivo de dicha Financiera, en la inteligencia de que se deberá adecuar a la Financiera Nacional que se pretende crear.

En cuanto a su funcionamiento en lo conducente, se deberá atender a los reglamentos de operación contenidos en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y así se determinarán las operaciones que realizará, tales como recibir depósitos bancarios de dinero, aceptar préstamos y créditos, etc.

Se deberá atender en la forma de otorgar los préstamos a lo establecido en lo que pudiera aplicarse de la Ley Reglamentaria citada, específicamente en las reglas generales de operación, operaciones pasivas, operaciones activas, de los servicios.

## CONCLUSIONES

\*\*\*\*\*

Es necesario recalcar la intención que tuvo el Constituyente de 1917, de otorgar los medios necesarios a las clases más necesitadas del país, a fin de reivindicarlos de la explotación que durante siglos sufrieron a manos de diversos terratenientes.

Debido a estas situaciones, se plasmó la obligación por parte del Estado en la Carta Magna, de otorgar en posesión la tierra requerida por núcleos campesinos, debiéndose expropiar por las leyes respectivas, los latifundios y las propiedades que excedieran con los mínimos de agostadero requeridos por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Desgraciadamente, por diversas circunstancias, no ha sido posible que en la práctica se desarrolle todo lo previsto en la Constitución y en mi concepto, ha sido, debido a que hubo una falla trascendental y fue la de no haber dotado de la infraestructura necesaria a la tierra susceptible de entregarse a los campesinos que así lo requirieran, en beneficio de la nación.

Aunado a lo anterior, entidades burocráticas, han propiciado retraso y corrupción en el campo, por lo que es necesario reorientar la política agrícola en el país, para iniciar el despegue necesario hacia la producción de alimentos.

Por lo que es posible rescatar en el presente trabajo y presentar a manera de conclusiones lo siguiente:

1. La desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria, para transformarla como Subsecretaría de Estado, ya que después - de tres cuartos de siglo de instaurada la Revolución Mexicana, siguen existiendo problemas en la tenencia de la tierra. Son miles los campesinos todavía, que por decenas de años, generación tras generación, no han tenido éxito para legalizar la tenencia de la tierra; y al no tener resuelto su expediente significa no contar con créditos, no tener fijación de linderos, lo que ocasiona que se propicie la invasión de su tierra por propietarios particulares o de otros ejidos.
2. Asimismo, se debe crear el Instituto de Investigación y Capacitación de Tecnología Agroindustrial Campesina, a fin de promover la investigación y capacitación de la tecnología más - adecuada a las empresas campesinas, tomando en consideración las características culturales, tecnológicas y científicas de la pablación y las condiciones geográficas donde se asientan este tipo de - empresas.
3. En cuanto al Organismo que se pretende crear y en caso de -- que fueran aprobadas las modificaciones necesarias a las leyes respectivas, deberá proporcionar asesoría técnica y administrativa a las empresas creadas con su financiamiento; - necesariamente proporcionará créditos de habilitación o - avío y refaccionarios para la producción primaria, para que

de esta manera se fomente la sustitución de las importaciones, y aprovechar eficientemente los recursos humanos y naturales campesinos.

4. La base de la producción agraria en México debe establecerse en la interrelación Estado-Gobierno, y no permitir que núcleos agrícolas decidan lo que se debe y no se debe producir en México.

5. Ojalá que todas las legislaciones agrarias no sean letra muerta y la meta que se han fijado cada una de ellas, se logre para el beneficio de todos, y que las ideas o transformaciones que se requieren para el engrandecimiento e independencia económica y política del país no se archiven, por lesionar a unos cuantos intereses, ya que esta actitud retrógrada, ha sido lo que ha impedido el camino al desarrollo agropecuario mexicano.

B I B L I O G R A F I A

\*\*\*\*\*

1. Carmona, Fernando y otros, "El Milagro Mexicano", Editorial Nuestro Tiempo, 13a. Edición, México, 1985.
2. Esteva, Gustavo, "La Batalla en el México Rural", Editorial Siglo XXI, 1a. Edición, México, 1985.
3. Florescano, Enrique, "Origen y Desarrollo de los Problemas-Agrarios de México". Editorial Era, México, 1985.
4. Flores, Edmundo, "Desarrollo Agrícola". Editorial Fondo de Cultura Económica, 2a. Reimpresión, México, 1980.
5. Gordillo, Gustavo y otros, "El Desafío Mexicano". Editorial Océano, Tercera Edición, México, 1985.
6. Kautsky, Karl, "La Cuestión Agraria". Editorial Siglo XXI, 6a. Edición, México, 1984.
7. Lemus García, Raúl, "Derecho Agrario Mexicano". Editorial-Porrúa, 5a. Edición, México, 1985.
8. Luna Arroyo, Antonio, "Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, S. A., 1a. Edición, México, 1975..
9. Manzanilla Schaffer, Víctor, "Reforma Agraria Mexicana". - Editorial Libros de México, 1a. Edición, México, 1966.
10. Mendieta y Núñez, Lucio, "El Crédito Agrario en México", - - Editorial Porrúa, S. A. 16a. Edición, México, 1979.
11. Mendieta y Núñez, Lucio, "El Problema Agrario de México". - Editorial Porrúa, S. A. 16a. Edición, México, 1979.
12. Tello, Carlos, "La Política Económica en México 1970-1976 - Editorial Siglo XXI, 8a. Edición, México, 1986.

## REVISTAS AGRARIAS

13. "Historia y Legislación en Materia Agraria", Secretaría de la Reforma Agraria, Biblioteca Campesina, México, 1975.
14. "Comunicación Agraria", Secretaría de la Reforma Agraria, Volumen I, Número 7, México, febrero de 1982.

## LEGISLACION

15. "Constitución Política Mexicana", Ediciones Andrade, S. A., Décima cuarta Edición, México, 1977.
16. "Ley Federal de Reforma Agraria", Editorial Porrúa, S. A., 27a. Edición, México, 1986
17. "Ley General de Crédito Rural", Editorial Porrúa, S. A., 27a. Edición, México, 1986.
18. "Ley de Fomento Agropecuario", Editorial Porrúa, S. A., 27a. Edición, México, 1986.
19. "Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas", Editorial Ediciones Andrade, S. A., 8a. Edición, México, 1984.
20. "Reglamento para la Determinación de Coeficientes de Agostadero", Editorial Porrúa, S. A., 27a. Edición, México, 1986.