

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Algunas Consideraciones Sobre el Desarrollo Económico, la
Tenencia de la Tierra y el Crédito Agrícola en México

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JUAN ROQUE FLORES

MEXICO, D. F.

1968



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 esta 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.

A mis padres,
a quienes tanto debo,
que nada les habré devuelto
cuando todo háyales dado.

INDICE

	Págs.
CAPITULO I	
EL DESARROLLO ECONOMICO	1
a) Desarrollo y subdesarrollo	2
b) Importancia del sector agrícola en el desarrollo	10
c) Bases jurídicas de la planificación del desarrollo.	13
d) El órgano central de planificación	19
CAPITULO II	
LA TENENCIA DE LA TIERRA	23
a) Antecedentes históricos	24
b) Cambios en la estructura agraria	39
c) Tenencia de la tierra y economía política	42
CAPITULO III	
EL CREDITO AGRICOLA	49
a) Referencias históricas	50
b) Clasificación del crédito agrícola	57
CAPITULO IV	
LAS FUENTES DEL CREDITO AGRICOLA	61
a) Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A.	62
b) Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.	67
c) Banco Nacional Agropecuario	69
d) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	74
e) El crédito privado	79

	Págs.
CAPITULO V	
LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO	85
a) Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.	86
b) Banco Nacional de Fomento Cooperativo	89
c) Compañía Nacional de Subsistencias Popula- res	90
d) Fondo Nacional de Fomento Ejidal	93
CONCLUSIONES	97
BIBLIOGRAFIA	104

I

EL DESARROLLO ECONOMICO.

DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

De una manera general se ha llegado a considerar al desarrollo económico como el aumento sostenido de la producción de bienes y servicios en una sociedad y durante un período determinado, mayor al incremento registrado, en el mismo lapso, de su población.

Por nuestra parte estimamos que el objeto de la operación de la economía de cualquier país es elevar el nivel de vida de la población para satisfacer otros tipos de necesidades. De esta forma, el desarrollo de un país no puede juzgarse únicamente por el ingreso per cápita existente. El desarrollo implica, como afirma Baran, "una transformación de vasto alcance -- en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo" (1). Es decir, el desarrollo implica cambios cualitativos y cuantitativos de la estructura económica. Los simples cambios cuantitativos son índice de crecimiento pero no de desarrollo.

Al estudiar las economías subdesarrolladas se encuentran las siguientes características:

1.)- El predominio de las actividades primarias, tanto en lo que se refiere a la proporción del ingreso generado en ellas, como al porcentaje de la población económicamente activa que absorben.

2.- Una marcada dualidad de economías. Según Raymond Barre "la economía subdesarrollada es dual en el sentido de que comprende dos estructuras económicas yuxtapuestas:

a).- Un sector precapitalista, esencialmente autóctono, donde reinan la economía de subsistencia y el trueque, donde el cálculo en dinero y todo lo que éste implica, no han penetrado. Este sector lo constituye una multitud de pequeñas economías agrícolas cerradas.

(1).- Baran, A. Paul, "La economía política del crecimiento" Fondo de Cultura Económica. México 1961 p. 30.

b) Un sector capitalista que puede dividirse en: un capitalismo, generalmente extranjero, dedicado al comercio exterior y un capitalismo autóctono, escasamente industrial y sobre todo comercial y especulador, que desvía de la actividad industrial los recursos financieros locales y las capacidades humanas" (2)

3.- La inequitativa distribución del ingreso que aunque no es un hecho privativo de los países subdesarrollados, sí es un fenómeno acentuadísimo en ellos. La concentración del ingreso en pocas manos, provoca el hecho de que grandes masas de población apenas tengan poder de compra, lo cual reduce aún más la posibilidad de fomentar o estructurar un mercado interno.

4.- El desequilibrio en las relaciones internacionales de comercio - como resultado de la exportación de materias primas e importación de productos manufacturados.

5.- Una alta tasa de incremento demográfico en relación con las registradas en los países altamente desarrollados.

6.- La alta propensión media y marginal al consumo y la baja propensión al ahorro. Esta alta propensión al consumo es tan elevada que limita los volúmenes de ahorro que, aún cuando escaso en los países de bajos ingresos, en lugar de activar la formación de capital, se canaliza a depósitos en países extranjeros, construcciones improductivas, constitución de valores en caja, etc.

7.- Un fuerte grado de dependencia con relación a países más desarrollados, mediante la explotación de sus recursos por empresas extranjeras - o mediante las importaciones de bienes y servicios o mediante las importaciones de capital.

8.- Un nivel muy bajo de productividad ya que la relación producto capital es distinta en un país desarrollado que en uno subdesarrollado.

9.- Subempleo y reducida capacidad productiva por falta de absorción de la mano de obra que se traslada del campo a los centros industriales y urbanos en general.

(2).- Barre, Raymond, "El desarrollo económico". Fondo de Cultura Económica. México. 1966. p. 24.

10.- Desaprovechamiento de los factores productivos por la limitación de los recursos naturales o por la inadecuada combinación de recursos y factores.

Además de las características económicas señaladas, se encuentran otras de tipo social como el analfabetismo, la insalubridad, la mortalidad excesiva, etc., y otras de tipo político entre las que destaca por su gravedad la subordinación política, consecuencia de la dependencia económica.

En México, por lo que se refiere a la actividad económica nacional, ésta se mantuvo en un nivel relativamente alto durante el año de 1967 aún cuando el 6.4% alcanzado signifique un descenso respecto al 7% obtenido en el año de 1966. Cuentan para ello, las circunstancias en que se desenvolvió la economía mundial: la tendencia general a la inflación, las presiones sobre la balanza de pagos de los grandes países industrializados, la demanda especulativa de oro, la falta de liquidez y las distorsiones del sistema monetario mundial, que afectaron casi sin excepción a los sectores más dinámicos de las economías nacionales. Más aún, la tasa de crecimiento de la producción nacional supera al ritmo de crecimiento de la población, que es del 3.6%. Sin embargo, algunas ramas importantes se desenvuelven lentamente mientras otras, que en 1966 alcanzaron altos niveles, en el último año sufrieron graves descensos.

Actividades más dinámicas. Comparando los datos de 1967 con los de 1966, se encuentra que solamente tres sectores mejoraron su ritmo de crecimiento: la producción de petróleo, la silvicultura y la pesca.

El petróleo y derivados fué la actividad más dinámica en 1967, logrando un incremento del 11.5% respecto a 1966. La silvicultura, por su parte, que en 1966 se había estancado, en 1967 creció a un ritmo del 7.5%. La pesca, alcanzó una tasa del 8% de crecimiento en el último año a diferencia de 1966 en que logró un 6.5%.

Actividades que no aumentaron su ritmo. Cuatro sectores importantes registraron incrementos similares a los de 1966: energía eléctrica, transportes y comunicaciones, agricultura y minería.

La generación de energía eléctrica que en los últimos años ha sido una de las actividades más dinámicas, en 1967 conservó una tasa del 10%

igual a la obtenida en 1966, pero inferior a la que alcanzó en 1964 que --
fué del 14.9%.

Los transportes y comunicaciones se desarrollaron en 1967 a un --
ritmo similar al de 1966, logrando una tasa del 5% frente al 4.8% del año-
anterior. Estas tasas, sin embargo, son inferiores al 6% alcanzado en 1964.

La agricultura y la minería, se mantienen prácticamente estancadas
ya que la primera conservó la tasa del 2% alcanzado en 1966 y la segunda-
apenas aumentó a 1.7% frente al 1.5% de 1966.

Actividades que redujeron su dinamismo en el último año: la industria-
manufacturera, la industria de la construcción, la ganadería, el comercio y
el Gobierno.

La industria de transformación se desarrolló a un ritmo del 8%, infe-
rior al 10% obtenido en 1966.

La industria de la construcción sufrió una caída en su ritmo de creci-
miento más acentuado que el de la industria manufacturera. En 1966 había-
crecido a un ritmo del 16% descendiendo al 10.5% en 1967. La reducción -
en esta actividad tiene graves consecuencias especialmente en el factor ocu-
pacional, ya que se caracteriza por ocupar mucha mano de obra.

La ganadería es otra actividad que también disminuyó su ritmo de de-
sarrollo. En 1967 no logró alcanzar la tasa del 4% obtenido en 1966 sufriendo
una reducción al 3.5%. Esta disminución junto con la de la minería se expli-
ca por el debilitamiento de la demanda externa y las menores cotizaciones -
del mercado internacional.

Finalmente, el comercio y el Gobierno sufrieron también importantes
reducciones en sus ritmos de crecimiento cayendo el primero al 6.4% frente-
al 7.5% del año anterior, y el segundo al 5% frente al 5% obtenido en 1966.

En resumen, aunque el desarrollo del ingreso por habitante fué de --
2.7% superando la cifra señalada como meta en los planes de la Alianza pa-
ra el Progreso, el crecimiento disminuyó, principalmente, por la reducci-
ón en el dinamismo de la industria y del comercio. De ahí que se observe la --
necesidad de ampliar el mercado extraterritorial haciendo crecer las exporta-
ciones.

ciones-aumentando la especialización y mejorando la eficiencia productiva -para impedir que la industria siga reduciendo su dinamismo.

En su III Informe de Gobierno, el Presidente Díaz Ordaz señaló que el índice de crecimiento no debe ser entendido en función solamente de los aumentos globales del ingreso nacional, sino que deben tomarse en cuenta - los progresos y las carencias que se muestren "en las condiciones sociales, - educativas, de salubridad y sobre todo, de la redistribución adecuada - del ingreso nacional". (3)

De ello se derivan políticas conducentes no sólo a redistribuir el ingreso por la vía fiscal sino a cerrar los canales de concentración del mismo- acudiendo a medidas de mayor alcance. No por un sentido falsamente humanitario de la política económica, sino por el hecho de que la consolidación del mercado interno, a través de aumentos sostenidos en los niveles de ingreso del grueso de la población, es factor determinante del sano proceso de industrialización del país, base de una política consistente de diversificación de exportaciones y de fortalecimiento de la balanza de pagos con lo que la firmeza de la moneda estará más asegurada que por medidas un tanto artificiales que solamente aliviarían a corto plazo los problemas monetarios.

Y es que en nuestro tiempo el espíritu social del desarrollo económico es indiscutible. Sustentado en la filosofía social de la Revolución Mexicana, el desarrollo no puede ser considerado como un fin sino como un medio para alcanzar el imperio de la justicia social, espíritu que encontramos expresado en el mismo documento. Sostiene el Presidente de la República - que el "desarrollo no es un fin sino un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población y no para reforzar los privilegios de unos cuantos" (4)

Se indica al empresario que sus operaciones deben ir acompañadas - de un sentido de alta responsabilidad social y no de un criterio exclusivamente lucrativo. Esto significa que sin renunciar a un margen lícito de utilidad y a los satisfactores que de ella se derivan, los sectores de mayor capacidad económica deben limitar su consumo innecesario y canalizar sus recur-

(3) Díaz Ordaz, Gustavo. III Informe de Gobierno. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. Secretaría de la Presidencia. 1967.

(4) Op. Cit.

por los anchos cauces que la inversión productiva ofrece en nuestro país". La riqueza así concebida dejará de ser "un medio de alarde o de opresión y se convertirá en instrumento de progreso y de bienestar social "(5)

Expuesto lo anterior, intentaremos precisar los factores determinantes del actual estancamiento de la economía nacional.

Simplificando un poco, podemos decir que son causas estructurales internas y causas provenientes del exterior que, unidas, obstaculizan la planificación de nuestro desarrollo económico independiente.

Raymond Barre estima a este respecto que no pueden estudiarse los problemas del subdesarrollo sin tomar en consideración el contexto de la actividad económica, las relaciones entre las estructuras económicas y las estructuras de encuadramiento (estructuras sociales, estructuras políticas y estructuras mentales).

Refiriéndose a las estructuras sociales subraya dos características negativas para el desarrollo: " A) Son desequilibradas: las sociedades de los países subdesarrollados no conocen grupos sociales intermedios; no existe, generalmente, más que una clase limitada de grandes propietarios rurales o de grandes familias al servicio del Estado, que detenta la riqueza y el poder, y la enorme masa, miserable y desprovista de instrucción, B) Son desarticuladas: no hay comunicación entre los grupos sociales; no existe ninguna movilidad social vertical; no puede realizarse la llamada circulación de las élites. En la mayoría de los casos, esta escasa movilidad se explica por el bajo nivel de la educación e instrucción de las masas, por la imposibilidad en que se encuentran amplias capas de la población de adquirir conocimientos intelectuales o técnicos que les permitan adquirir un status social más elevado". (6)

Las estructuras políticas presentan un doble problema: A) Por una parte, las instituciones políticas son inestables o inadaptadas. Los regímenes democráticos acaban con frecuencia en la anarquía, puesto que no se reúnen las condiciones sociales e intelectuales de su funcionamiento. . . . En un país subdesarrollado más que en ninguna otra parte, el gobierno debe disponer de

(5) .- Op. cit.

(6) .- Barre, Raymond. "Desarrollo económico" Fondo de Cultura Económica. México. 1966. p. 52

autoridad y estabilidad, puesto que su intervención es indiscutible para el crecimiento de la economía. Un texto elocuente de J. Benthman merecería recibir mayor atención: "el hecho de saber si el gobierno debe intervenir depende de la amplitud del poder, de la inteligencia y de la inclinación; de la iniciativa espontánea poseída por el público, y esto, en consecuencia, varía según los países". B) Por otra parte, la organización administrativa es deficiente. Es necesaria una administración no sólo central, sino regional y local, que reabsorva las tendencias centrífugas o anárquicas" (7)

Siguiendo el pensamiento de Barre, las estructuras mentales son "el conjunto de conceptos, creencias, ideologías y representaciones que se producen en una sociedad dada. Tres actitudes intelectuales parecen esenciales para el desarrollo: la actitud respecto del progreso material, la actitud en relación con el tiempo, y la actitud respecto de la acumulación. Estas tres actitudes explican, en gran medida, la concepción que tiene el hombre de sus relaciones con el medio, concepción pasiva o concepción activa, aceptación de su situación o voluntad de transformarla y mejorarla"(8)

Ello nos conduce a confirmar que todo desarrollo implica una radical transformación económica, política, social e ideológica. Es la medida en que las diversas estructuras que definen el sistema social global sean compatibles, la que hará posible el desarrollo económico sin obstrucciones. Son, pues, las incompatibilidades estructurales las que provocan las crisis de crecimiento.

Finalmente, concluimos que la actual tendencia de la economía de nuestro país no se origina en un fenómeno casual, cíclico o transitorio sino en la estructura misma del aparato encargado de la producción y distribución y para cuyas reformas se requiere una vigorosa corriente de opinión impulsora de una acción hondamente transformadora por parte del sector público.

Esta acción transformadora habrá de plasmarse en un Plan Nacional de Desarrollo basado en los siguientes factores económicos:

- 1.- Intervención del Estado en la economía, como órgano responsable de la planificación.
- 2.- Redistribución del ingreso nacional.

(7).- Op. cit. p. 53

(8) .- Op. cit. p. 54

- 3.- Reglamentación estricta de las inversiones extranjeras.
- 4.- Aplicación radical de la Reforma Agraria.
- 5.- Diversificación del Comercio exterior.
- 6.- Nacionalización del crédito.
- 7.- Control de cambios.

Esta es, a nuestro juicio, la vía mexicana del desarrollo. Superada por el humanismo de nuestro movimiento social la posición liberal individualista, el pueblo mexicano ha plasmado en Ley Fundamental un credo social y un programa de acción, cuyos postulados esenciales ubican al hombre como fin único e insoslayable procurando su íntegra realización.

El seno del Congreso Constituyente de 1916-1917 recogió el pensamiento de los radicales sociales incluyendo los preceptos que conducen a -- nuestro país por el constitucionalismo social. Pero, además, reconociendo la dinámica social de nuestra Revolución insistimos, también, en la mutabilidad de la realidad social. No es su característica la de una entidad petrificada por el dogmatismo. Es, esta realidad social, susceptible de perfeccionarse conforme a las diversas circunstancias que su desenvolvimiento presente.

Compartimos, por ello, la afirmación del maestro Jesús Reyes Heróles al expresar que los medios para alcanzar las metas fijadas por la Revolución Mexicana, han variado y variarán, de conformidad con las distintas -- etapas históricas del país. Dice el Lic. Reyes Heróles: "La misma modificación o transformación en la sociedad mexicana, producto de la acción revolucionaria, origina la necesidad de recurrir a nuevos métodos, a nuevos instrumentos. El intervencionismo social y las necesidades originadas por -- la misma vida económica del país, llevaron al Estado a intervenciones parciales frente a fenómenos económicos concretos. La Reforma Agraria demandó -- la existencia de instituciones nacionales de crédito, con funciones decisivas para la misma viabilidad de la Reforma Agraria; se fundó, además, el Banco Central, con funciones de dirección monetaria. Hubo necesidad de intervenciones en materia de precios, así como el establecimiento de subsidios al consumo y a la producción, y la política fiscal fué dejando de ser arbitrista, para convertirse en un instrumento orientador de la vida económica"(9).

 (9).- Reyes Heróles, Jesús. "Estado, Programa y Partido". Memoria de la -- Primera Reunión Nacional de Programación del P.R.I. México. 1963.- p. 217.

La época presente de nuestro desenvolvimiento histórico impone la necesidad de una renovación de nuestro sistema constitucional, que liquide la desigualdad que la realidad social presenta, suprimiendo la propiedad -- privada de los medios de producción.

La vida actual de nuestro país -- en lo que se refiere a la economía nacional-- se encuentra más adelantada que la Constitución. Unicamente el artículo 28 encierra una disposición concreta sobre esta materia. Establece este precepto la prohibición de los monopolios y ordena el castigo a las concentraciones o acaparamientos de artículos de consumo necesario y los actos que tiendan a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o en los servicios públicos, y también todo acuerdo o combinación de empresarios para evitar la competencia entre ellos y, en general, todo lo que signifique ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del público o de alguna clase social. Su texto resulta ya inoperante y anacrónico, pues en México, como en todos los países sustentados en la propiedad privada de los instrumentos de la producción y del cambio, operan las leyes naturales del desarrollo económico que conducen a la concentración del capital en pocas manos y a la formación de monopolios, a pesar de las prohibiciones legales.

Por todo lo anterior, reiteramos nuestra convicción de que entre los cambios fundamentales que la organización económica y social del país requiere para su desarrollo, debe incluirse la desaparición de la propiedad privada de los medios de producción.

Así entendemos la Revolución Mexicana en la segunda mitad del siglo XX. Así concebimos el camino del pueblo mexicano para consolidar una patria socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana.

IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRICOLA EN EL DESARROLLO.

El hecho de que la agricultura siga siendo la actividad básica de -- nuestro pueblo implica que su desarrollo acelere el progreso general del país. Hasta hace poco tiempo, la importancia del sector rural se consideraba por -- constituir una fuente de divisas, mediante la producción de cultivos de exportación. En la actualidad, otras razones fundamentales explican su relevancia

en el ámbito de la economía. Efectivamente, al dilema de si debe haber industrialización o desarrollo agrícola, la respuesta extraída de la experiencia es que ningún desarrollo industrial es posible si no se apoya en una revolución agrícola. En apoyo de esta afirmación se exponen las siguientes razones:

- a) El progreso del sector agrícola implica el fortalecimiento del mercado interno.
- b) Constituye la fuente esencial de materias primas de la industria.
- c) Genera fondos que al acumularse se invierten en otras actividades.
- d) Es la fuente productora de alimentos para la población.
- e) El desarrollo de la agricultura libera mano de obra que se desplaza hacia otros sectores.

En nuestro país el problema más delicado sigue siendo el del campo. Se ha repartido la tierra en una proporción considerable, se han creado instituciones oficiales y privadas que llevan asistencia técnica y económica al campesino, se han establecido precios de garantía, se ha fomentado la exportación de bienes agrícolas, se ha mecanizado parte de nuestra agricultura, y sin embargo, los problemas que este sector presenta aún son múltiples. Resumiéndolos, pueden concentrarse en los siguientes grupos generales:

- 1.- Insuficiencia y mal aprovechamiento de las tierras.
- 2.- Insuficiencia y uso antieconómico de las aguas.
- 3.- Insuficiencia del capital y del crédito.
- 4.- Baja productividad y bajos rendimientos.
- 5.- Ayuno cultural del campesinado.
- 6.- Falta de organización campesina.

En estas condiciones, es evidente la dificultad que tiene el sector agrícola para sostener el peso del desarrollo económico del país.

Por lo que se refiere al primer aspecto, cuando el sistema de propiedad de la tierra se ha basado fundamentalmente en grandes latifundios, da lu

gar a una producción agrícola extensiva, poco atenta a la productividad y a las técnicas de cultivo; asimismo, fomenta el ausentismo de los propietarios y el completo descuido por parte de éstos, de las condiciones del mercado. En la medida en que la pequeña propiedad va sustituyendo a la concentración de la propiedad, la agricultura se va haciendo más flexible a los incentivos del mercado y los mismos agricultores presionan por recursos que les permitan mejorar la técnica e intensificar la producción.

Lo mismo podría pensarse del ejido como una modalidad especial de la propiedad en México. Sin embargo, se ha llegado a un minifundismo y a una excesiva fragmentación ejidal que no favorece la producción para el mercado y que no permite el uso de técnicas modernas, dadas las pequeñas superficies de tierra a las que se aplica el capital. Por otro lado, se han creado alrededor del ejido, vicios que directa o indirectamente afectan la productividad, y que son, entre otros, el ausentismo, la tendencia al monocultivo y la falta de organización entre los mismos ejidatarios.

En cuanto a la distribución, se presenta el problema del encarecimiento del producto al consumidor por los distribuidores quienes, además, impiden que los aumentos de precios de los productos agrícolas beneficien a los agricultores y se reflejen en un aumento de la inversión y el consumo agrícola.

Finalmente, los servicios de infraestructura necesarios para llevar a cabo las actividades agrícolas han sido insuficientes. Estos servicios se refieren, principalmente, a riego, transportes y electrificación, aunque también pueden incluirse los servicios educativos, asistenciales, higiénicos, etc., que también influyen en la productividad y en la flexibilidad del sector agrícola.

Por nuestra parte, compartimos la consideración de que el desarrollo del sector agrícola permitirá el crecimiento de los otros factores de la economía, mediante la movilidad de la fuerza de trabajo rural hacia la industria, el comercio y los servicios; en la medida en que se incremente el ingreso en el sector rural, el sector industrial mejorará sus niveles de producción por el ensanchamiento del mercado interno; el mejoramiento en los ingresos agrícolas hará que aumente la inversión principalmente con fines de capitalización, creándose una situación de progreso circular y acumulativo, característico de los países altamente desarrollados.

Asimismo, la naturaleza del proceso económico y los niveles de productividad en el sector agrícola, se verán influidos por el grado que se aplique de la tecnología moderna.

En cuanto a la mecanización, fertilización, uso de semillas mejoradas, insecticidas y asistencia técnica y educacional, dependerán de la estructura agraria del país así como del nivel de empleo del trabajo agrícola; del ingreso del sector rural; de la magnitud del mercado; de los canales de la comercialización y de los volúmenes de inversión para créditos e inversiones de infraestructura.

Respecto a los precios de garantía, su fortalecimiento hará posible una distribución más equitativa del ingreso rural mediante la continuidad y mejoramiento de los programas correspondientes. Como complemento se requiere absoluta coordinación con los planes de productividad y control de precios de los factores principales que intervienen en los cultivos.

Frente a las imperfecciones del mercado, el mejoramiento de la comercialización de los productos agrícolas hará que la oferta y demanda de bienes y servicios, se ajusten en términos más equitativos de costos y precios. Estos cambios substanciales de costo-precio, se reflejan en el nivel de ingresos rurales, incrementándose la demanda de bienes y servicios de consumo popular.

Concluimos afirmando la falta de consistencia en la planeación agrícola, debido a la falta de programas que permitan valorar las ventajas y desventajas que representa la utilización de los recursos agrícolas. De ahí, que se insista en la necesidad de la planificación del desarrollo que permita el mejoramiento substancial de la agricultura propiamente dicha, la industrialización agropecuaria, las inversiones de infraestructura y la revisión de la tenencia de la tierra, cuyos resultados serán de una transformación en la explotación agropecuaria de características de subsistencia, a una más modernizada y de gran escala.

BASES JURIDICAS DE LA PLANIFICACION.

En nuestro tiempo, la idea de la planificación del desarrollo y algunas formas de su aplicación han sido adoptadas por casi todos los países. Se ha superado, así, una de las más interesantes controversias sobre la cuestión-

de si debe seguirse una economía "libre" o "planificada".

La expresión "economía planificada" encierra una clara tautología, al decir de Gunnar Myrdal, ya que la palabra "economía" por sí sola implica la aplicación de medios disponibles a la consecución de un fin o de una meta y por lo tanto, no tiene sentido añadir la palabra "planificada". Explica que la razón por la cual esa tautología particular se hizo necesaria para expresar el pensamiento radica en la significación del término "economía" --tal como fué usada en la teoría económica liberal desde su origen. "En dicha teoría --dice Myrdal-- se expresaba la concepción teleológica de la consecución no deliberada de un propósito, y así fué privada de su sentido originario y común como planificación ó actividad doméstica. Esa concepción de una dirección automática de la vida económica hacia una meta inherente a ella, es decir, de una "planificación no planificada", fué la noción fundamental desarrollado dentro del marco de las filosofías del derecho natural y del utilitarismo. Floreció particularmente en las ramas de la especulación económica que agrupamos bajo el término colectivo de *laissez-faire*. Para expresar la actitud política contraria, a saber, que el proceso es intencionalmente dirigido, se inventó entonces la expresión tautológica "planificación económica". (10).

Afortunadamente, un importante y positivo cambio se ha efectuado --respecto a la situación prevaleciente hasta hace poco tiempo, en que el término mismo era objetado por su excesiva carga de valoración política. Ahora, esa connotación ha desaparecido en gran medida e incluso se ha pasado al extremo opuesto, en que se comienza a considerar la planificación como un instrumento que opera al nivel estrictamente técnico.

Razones básicas, tanto objetivas como subjetivas, que han promovido por todas partes la planificación son, entre otras, las siguientes:

a) La conciencia creciente entre grupos importantes de dirigentes políticos, de intelectuales, de técnicos, de funcionarios públicos y de otros sectores influyentes en la opinión pública y en los medios dirigentes, de que el ritmo de expansión económica es insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado, y por consiguiente insatisfac --

 (10).- Myrdal, Gunnar. "El Estado del futuro". Fondo de Cultura Económica. México. 1961. p. 15.

toria para atender las aspiraciones en rápido ascenso de esa población cada vez mayor;

b) Los indicios cada vez más claros de que los esfuerzos parciales para acelerar el desarrollo --ya sea por medio del aumento de la exportación de productos básicos, a través de programas o proyectos de inversiones en infraestructura, o de la expansión industrial estimulada por la sustitución de importaciones, y aún mediante los esfuerzos de integración regional-- si bien han permitido en ciertos países y en determinados períodos, alcanzar -- ritmos globales del incremento del ingreso nacional relativamente rápidos, -- en general no han logrado remediar, y ni siquiera atenuar de manera significativa, las deficiencias lamentables que persisten en las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población;

c) El reconocimiento de que un desarrollo acelerado que se traduzca simultáneamente en beneficios significativos para el grueso de la población es un imperativo ineludible, y de que esa tarea representa un desafío nuevo y sin precedentes en la historia del desarrollo económico y social;

d) El convencimiento de que para cumplir simultáneamente el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir mejor sus frutos es imprescindible llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social;

e) El reconocimiento de que la planificación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que se plantean en la sociedad;

f) La creciente complejidad de las funciones y responsabilidades entregadas al sector público -- que por exigencia del propio proceso de desarrollo ha llegado a desempeñar el papel de protagonista en la orientación y marcha de ese proceso-- y la necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado en sus múltiples manifestaciones; así como las tareas y programas parciales llevados a cabo por algunos organismos estatales, que han constituido con frecuencia los núcleos inspiradores de la planificación y los principales indicadores de experiencia en esta materia;

g) El avance de la integración económica en el caso de los países la-

tinoamericanos ha exigido en alguna medida de esos países el análisis de - perspectivas y el estudio de orientaciones futuras de la política económica, así como en determinados casos, la programación conjunta de proyectos de inversión y de ciertas acciones de política económica.

En el caso de América Latina "ese conjunto de opiniones que se han ido gestando en grupos cada vez más amplios e influyentes ha tenido su origen, en considerable medida, en el estudio sistemático de la realidad económica latinoamericana y de sus problemas y perspectivas de desarrollo, — que han venido llevando a cabo desde fines de la década de 1940 las instituciones internacionales. Desde la mitad de los años cincuenta, esos estudios se realizaron en forma creciente en los propios países como punto de partida de sus trabajos de planificación. En otras palabras, en la medida en que se iniciaban en los distintos países esfuerzos globales y sistemáticos de planificación, esos mismos países contribuían a reforzar el interés por esas tareas y a fortalecer la convicción de que la planificación es a la vez una necesidad ineludible y un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo"(11)

También se señalan como avance de las ideas de planificación "los programas sectoriales y proyectos específicos de gran envergadura que se comenzaron a impulsar deliberadamente desde antes de la segunda guerra mundial. La experiencia realizada por los organismos generales de fomento industrial y las empresas estatales especializadas, y los resultados concretos — obtenidos en los sectores manufactureros y de infraestructura, así como los grupos de técnicos y administradores formados en este proceso, constituyeron sin duda una base muy importante para demostrar la capacidad de realización del Estado y la posibilidad de influir deliberadamente sobre el curso del desarrollo".(12).

Otro de los elementos que contribuyó al fortalecimiento de la idea de planificación fué "el reconocimiento de la importancia que las reformas institucionales y estructurales y la planificación misma han tenido en la aceleración del desarrollo en otras regiones del mundo"

(11). Informe del Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento. "Discusiones sobre Planificación" Siglo XXI Editor. México.

(12). Op. cit. p. 12.

Además, la aceptación y promoción de estas reformas estructurales se ha reforzado, recientemente, en América Latina por un cambio importante en la orientación de la política interamericana. En la Carta de Punta del Este los gobiernos de los países latinoamericanos y el de los Estados Unidos reconocieron explícitamente la necesidad y urgencia de las reformas y decidieron condicionar a ellas y a la formulación de planes generales de desarrollo la cooperación financiera internacional requerida para complementar el esfuerzo de desarrollo de los países latinoamericanos.

Una vez explicado el porqué y para qué de la planificación enunciaremos las condiciones esenciales para hacer posible y eficaz la planificación en nuestro país.

Estos son, siguiendo el pensamiento de varios autores, los requisitos mínimos para hacer efectivo el sistema de planificación:

- A) Mayor participación política de la población.
- B) Información precisa, veraz y pública.
- C) Reformas a la Administración Pública.
- D) Establecimiento de un mecanismo eficaz de control del sector público.
- E) Incorporación del sector público local y del sector privado a la planificación.

Por lo que se refiere a los problemas jurídicos que presenta la planificación, el Primer Seminario de Problemas Económicos discutió si la elaboración y ejecución de un plan nacional requeriría de reformas constitucionales, o por el contrario, podría llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente.

Un grupo de los participantes se inclinó por el sentido de que la planificación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la Constitución y que las facultades del Gobierno Federal se hallan expresamente atribuidas por el artículo 124. Por tanto, es posible iniciar la planificación integral dentro del marco de nuestras normas fundamentales sin modificar sustancialmente la estructura jurídica. En la fracción XXX del artículo 73 se autoriza

al Congreso para expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades expresas de los tres Poderes Federales y se encuentran los fundamentos para que el Congreso legisle sobre planificación económica y social. Para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso en materia económica (Art. 89 Frac. I) el Presidente de la República está facultado para sentar en un reglamento un plan nacional de desarrollo, o en todo caso, sin la obligación, en cuanto a derecho, de esperar a que el Congreso de la Unión legisle en materia de planificación, el Presidente puede expedir un Decreto, aunque sea de menor efectividad en cuanto a extensión. Para extender esta planificación en el ámbito nacional podría seguirse un procedimiento de convenios con los Estados, utilizados ya con otros propósitos.

La otra corriente de opinión expresó que la Constitución no emplea en parte alguna ni el término planificación ni el término desarrollo económico y que el solo hecho de hablar de planificación del desarrollo en un país que no ha planificado, porque no lo ha reconocido como necesidad política, requiere revisar sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos.

La Constitución de 1917 es de tipo liberal y no podría satisfacer las necesidades de la planificación. Esta circunstancia obligaría a violar algunos preceptos constitucionales para que el desarrollo no se viera obstaculizado por la estructura jurídica, pues no únicamente la Suprema Corte de Justicia sino cualquier Juez de Distrito, deseoso de hacer respetar la Constitución literalmente, podría detener la política de desarrollo económico. Por ello, si se lleva a cabo la planificación sin reformar la Constitución, se caería en uno de estos errores: a) o se hace la planificación al margen de la Constitución, violándola en muchos casos; b) o se realiza ajustándose a los estrechos márgenes que otorga la Ley Fundamental, dejando aquella incompleta.

Atendiendo a lo anterior, es indispensable que la Constitución reconozca que los principios del desarrollo económico, conjuntamente con otros, son la base para la organización del país y que, por lo tanto, los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo, las leyes deben contener la estructura general para la formulación del plan y al Ejecutivo debe corresponder la elaboración del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura en cuanto a la fidelidad de la ejecución.

Opuesta a esta actitud, la primera corriente de opinión mencionada adujo que la Constitución de 1917 no debe verse como un instrumento con significado estático, sino que se trata de un marco de normas generales que deben interpretarse de tal forma que en ellas quepan los cambios requeridos en el desarrollo económico y social del país y que, por tanto, es innecesaria su modificación, puesto que el espíritu de la planificación no sólo no es contraria a ella, sino que constituye un mecanismo que permitirá cumplir — más eficazmente sus metas de bienestar y progreso. Para ilustrar esta argumentación se hizo referencia a los párrafos a) y b) de la fracción I del artículo 3o. que refiriéndose a la educación consideran la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

De los enfoques antes expuestos y de las consideraciones hechas en el primer apartado de este capítulo concluimos que la tesis que contenga la doctrina sobre el carácter y las finalidades de la economía nacional debe ser incorporada a nuestra Ley Fundamental. Sirva para fortalecer lo anterior la consideración de que sólo las normas constitucionales, que no se modifican por decretos de fácil expedición, pueden servir de sustento seguro para el desarrollo progresivo del país y porque esa tesis así expresada puede convertirse en preceptos obligatorios los compromisos contraídos con el pueblo por sus gobernantes, dándole a la Revolución Mexicana un nuevo y fuerte impulso.

EL ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION.

Otra interesante controversia gira en torno a cuál debe ser el órgano responsable de la elaboración y ejecución del plan. Tres posturas se señalan — respecto al carácter administrativo del organismo central de planificación:

- a) Creación del organismo de planificación en forma de una Comisión Nacional.
- b) Necesidad de una nueva Secretaría, encargada de la planificación central y probablemente de elaborar el presupuesto (más no de ejecutarlo, pues esa seguiría siendo atribución de la Secretaría de Hacienda.)
- c) Ampliación de las funciones de la actual Secretaría de la Presidencia para que pueda llevar a cabo la planificación nacional.

La idea de crear una Comisión ha sido considerada en un anteproyecto de la Cámara de Senadores pendiente de dictamen y en el Seminario de Planificación organizado por la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales y el Instituto de Administración Pública. Se señalan las siguientes ventajas que tendría la Comisión: a) estaría libre de trabas administrativas y burocráticas; b) facilitaría la coordinación de las distintas dependencias al más alto nivel administrativo; y c) su independencia garantizaría imparcialidad en sus juicios sobre política económica gubernamental.

Para evitar que quedara aislada en sus decisiones, sería recomendable que la Comisión tuviese la facultad de autorizar y vigilar las inversiones tal como lo hizo la Comisión de Inversiones, y que estuviese integrada con personas de alto prestigio político y experiencia administrativa.

En cuanto a una nueva Secretaría, el Primer Seminario sobre Problemas Económicos reconoció las siguientes ventajas en una Secretaría de Planificación: a) sus decisiones tendrían carácter ejecutivo y no serían meras recomendaciones; b) las labores de planificación tendrían un alto rango; c) habría facilidad en las funciones de la supervisión; y d) evitaría el aislamiento entre el técnico de planificación y la administración pública.

En cambio, se estimaron las siguientes desventajas: a) tendencia a la burocratización; b) la igualdad en la jerarquía con otras instituciones le daría una categoría de preeminencia, que haría difícil la tarea de coordinación; c) la autoridad de la dependencia se vería obligada a problemas de carácter político que podrían dificultar el desempeño de sus labores.

Si bien un grupo de los participantes en el Seminario se opuso a situar el órgano central de planificación en una Secretaría de Estado, tomando en cuenta la labor poco satisfactoria realizada hasta 1964 en el terreno de la planeación, tanto en materia administrativa como en materia de elaboración de planes técnicos adecuados y de amplia aceptación popular, otro grupo sostuvo que en el ambiente administrativo mexicano es necesario que sea precisamente una Secretaría quien de forma a los acuerdos en materia de planificación; acuerdos que deben ser refrendados por los Secretarios de despacho de los ramos interesados. Dentro de la Secretaría podría crearse un órgano consultivo con intervención de los particulares.

Respecto a las funciones de la Secretaría de la Presidencia, al esta -

blecerse en 1958, se propuso que fuera auxiliada por comisiones o consejos intersecretariales integrados bajo la iniciativa de dicha dependencia, a fin de elaborar planes y considerar medidas de la incumbencia y radio de acción de varias Secretarías de Estado. También se propuso la creación de un Consejo de Política económica al que la Secretaría de la Presidencia habría de someter los lineamientos generales del plan económico, para garantizar que fueran tomados en cuenta los diversos puntos de vista y para asegurar la coordinación de funciones de las diversas dependencias del Ejecutivo.

Del análisis anterior, podemos considerar que no es adecuada la proposición de ubicar el órgano central de planificación en una Secretaría ya que, con el objeto de no romper la unidad de las finanzas públicas, carecería de atribuciones en materia presupuestal. Por otra parte, un órgano así establecido, se vería envuelto en el juego político que en ese nivel se practica, y, por lo mismo, haría difícil la coordinación técnica entre las diversas dependencias relacionadas con el plan de desarrollo.

La proposición de ampliar las funciones de la Secretaría de la Presidencia para realizar la planificación auxiliada por comisiones intersecretariales y cuerpos consultivos, sería la solución que implicaría menos reformas al cuadro administrativo vigente. Sin embargo, se volvería a presentar una categoría de preponderancia que motivaría obstáculos para la coordinación.

En fin, siguiendo la tesis de las reformas estructurales para el desarrollo, nos inclinamos por la creación de una Comisión Nacional de Planeación con atribuciones y autoridad suficiente para propiciar cambios fundamentales, es decir, facultada para autorizar y vigilar las inversiones y la ejecución del Plan en sus diferentes etapas. Esta Comisión podría estar integrada por los titulares de Secretarías clave, directores de agencias de desarrollo, banca central y técnicos con vasta experiencia política y administrativa, y contaría con el respaldo del titular del Poder Ejecutivo.

Por lo que se refiere a las atribuciones de la Comisión disentimos de lo expresado en el proyecto de Ley Federal de Planeación antes mencionado, que categóricamente señala, en su exposición de motivos, que "no debe tener funciones ejecutivas de ninguna naturaleza". (13)

(13).- Anteproyecto de Ley Federal de Planeación. Diario de los Debates. Cámara de Senadores. Octubre de 1963.

Critica esta opinión el licenciado Ignacio Pichardo, apuntando que "aunque no se aducen argumentos en favor de este punto de vista, es lógico pensar - que el legislador tomó en cuenta en este caso, únicamente precedentes ex - tranjeros de países altamente industrializados. En efecto, tanto el Comisa - riado General del Plan Francés, como el Buró Central de Planeación de los Países Bajos y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico de Gran Breta - ña, son organismos sin funciones ejecutivas. Sin embargo, los países en de - sarrollo que han tenido mayor éxito en la planificación de su economía, han considerado indispensable otorgar cierto grado de autoridad ejecutiva a las - agencias de planeación. Esta autoridad ejecutiva consiste, en primer lugar, en facultar al órgano de planeación para decidir tanto la prioridad como el - financiamiento de los proyectos de desarrollo. Sin la previa autorización de la Comisión, ninguna dependencia estatal, local o central puede obtener la asignación de fondos para sus proyectos. En segundo lugar, la comisión tie - ne facultades para vigilar directamente, a través de sus propios órganos de - supervisión, la ejecución del Plan en sus diversas fases" (14)

Sobre la integración de la Comisión por políticos y técnicos Pichardo Pagasa observa lo siguiente: "Un comité de planeación, constituido única - mente por técnicos de tiempo completo, se asemejaría más en su operación a un consejo que a un órgano central de planeación. Sin la participación de - algunos Secretarios de Estado y Administradores, el Consejo de expertos, ac - tuaría en un vacío político. Aunada a esta consideración está otra tal vez - de mayor peso: la elaboración de un plan económico nacional requiere la es - trecha cooperación de las diversas dependencias gubernamentales que mane - jan directamente problemas económicos. Tales dependencias poseen no sólo valiosa experiencia, conocimientos técnicos e información, sino de ellas de - pende en gran parte la exitosa ejecución del plan. Su participación en la - etapa de construcción del plan es indispensable" (15)

Concluimos, pues, afirmando que una Comisión Nacional de Planea - ción debe constituir el órgano central de planificación y que, para ello, de - be continuarse el debate en el Senado sobre el proyecto original de Ley Fede - ral de Planeación presentado en 1963 aceptándose su carácter nacional y no sólo federal y agregándose las funciones ejecutivas de dicha Comisión.

 (14).- Pichardo Pagasa, Ignacio. "Comercio Exterior". México 1964. Tomo XIV No. 8 p. 53

(15).- Op. cit. p. 53.

II

LA TENENCIA DE LA TIERRA.

"Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las tierras que posea, sino cuando la exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación". (3)

Desafortunadamente, la consumación de la Independencia por un criollo, hijo de hacendados, Agustín de Iturbide, hizo que se mantuvieran los privilegios de los terratenientes y se conservaran las mismas formas de distribución de la tierra. En el mismo Plan de Iguala, promulgado en 1821, se estipuló que las personas y propiedades serían respetadas y protegidas.

No pudo el movimiento libertario, pues, modificar la situación de la tierra y la agricultura siguió su vida rutinaria que se fué agravando con una nueva concentración de la propiedad rural, esta vez a favor de la iglesia.

Esta excesiva acumulación de bienes raíces en el patrimonio eclesiástico dañaba hondamente la economía nacional por la exención de impuestos de que gozaban, por su inmovilidad y porque el clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas.

Una idea de la riqueza del clero durante esta etapa nos la proporcionan las valorizaciones hechas por Lucas Alamán que la calculó en \$ 300,000.000., por el Dr. Mora en \$ 179,163.754 y por Miguel Lerdo de Tejada en más de \$ 250,000.000 con lo que se explica la influencia de la iglesia en la economía del país.(4)

En esas circunstancias se desarrollaban las sesiones del Congreso Constituyente y en cuyo seno el diputado Ponciano Arriaga pronunció su voto sobre el derecho de propiedad. Concebía a éste como una posesión u ocupación que sólo se confirma por medio del trabajo y la producción y señalaba a la monstruosa división de la propiedad como uno de los vicios más arraigados que debiera merecer una atención exclusiva de los legisladores al tratarse del Código Fundamental.

 (3).- Dublán, Manuel y Lozano, José María. "Legislación Mexicana" Edición Oficial. Imprenta del Comercio. México, 1876. T.I. p. 433.

(4).- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México" Ed. Porrúa México, 1954 p. 98.

Decía Ponciano Arriaga: "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad. Se proclaman ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la tierra pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra... La gran palabra Reforma ha sido pronunciada y es en vano que se pretenda poner diques al torrente de la luz y la verdad....

El sistema económico actual de la sociedad mexicana no satisface -- las condiciones de la vida material de los pueblos y cuando un mecanismo -- económico es insuficiente para su objeto preciso, debe perecer. La reforma para ser verdadera debe ser una fórmula de la era nueva, una traducción de la nueva faz del trabajo, un nuevo código del mecanismo económico de la sociedad futura" (5)

La respuesta que las circunstancias políticas permitían a estas palabras fué la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 cuyo único objeto era desamortizar las propiedades rústicas y urbanas del clero, considerando que "uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y el engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública"(6)

Por esta razón, se obligaba a las corporaciones religiosas a adjudicar en favor de sus arrendatarios, las fincas rústicas y urbanas que mantenían en su poder, por el valor correspondiente a la renta que en ese momento pagaban y con un interés no mayor de 6% anual. De tal desamortización se exceptua-

 (5).- Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. México. Imp. de Ignacio Cumplido. México, 1857 Tomo I p. 547.

(6).- "Leyes de Reforma". Empresas Editoriales. México, 1955 p. 24.

ban los edificios destinados directamente a los cultos religiosos y se declaraba a todas las corporaciones de este género carentes de capacidad para adquirir bienes raíces.

Como un error grave de la Ley se señala el artículo 3o. que comprendía bajo el nombre de corporaciones todas las comunidades de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida. "Este artículo --dice la doctora Martha Chávez-- será interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, considerándolas como corporaciones civiles de duración perpetua o indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos, caían bajo el imperio de la Ley."(7)

Por otra parte, la idea reformista de hacer desaparecer las grandes concentraciones de tierra y distribuirla mejor entre los pequeños propietarios resultó inoperante por la falta de poder de compra de los verdaderos arrendatarios. Consecuentemente, fueron las clases sociales de mayores recursos --económicos quienes adquirieron esas extensiones apareciendo, así, los nuevos terratenientes que iniciaron otro tipo de acaparamiento.

Cabe apuntar que la Ley de Desamortización no se proponía privar al clero de sus riquezas sino desamortizarlas, ponerlas en circulación. Esto se confirma con el artículo 26 que autorizaba a las corporaciones religiosas a invertir el producto de las fincas rústicas y urbanas en acciones de empresas agrícolas, industriales o mercantiles.

Refiriéndose al resultado de esta Ley y de la de Nacionalización de los bienes eclesiásticos, observa Mendieta y Núñez que "dieron muerte a la concentración eclesiástica pero extendieron en su lugar el latifundismo, y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país, cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aún para conservarla..."(8).

 (7).- Chávez P. de Velázquez, Martha. "El Derecho Agrario en México"
 Ed. Porrúa, 1964 p. 162.

(8).- Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. p. 116.

Para el maestro Silva Herzog la conclusión es obvia "la Ley de Desamortización y el artículo 27, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, no obstante las buenas intenciones de los legisladores, estimularon la formación de grandes latifundios, como quedó plenamente demostrado en los años posteriores"(9)

Efectivamente, este fenómeno de altos índices de concentración de la propiedad rural fué acrecentándose en el porfiriato por la seguridad que se otorgaba a la propiedad privada, considerándola intocable. El licenciado Manzanilla Schäffer señala cuatro causas principales de este acaparamiento de tierras: "a) Por entregas que hacía el Estado a particulares con el objeto de compensar deudas o prestar servicios; b) Por los funestos resultados que produjeron las actividades de las compañías deslindadoras y colonizadoras; c) por la destrucción de la propiedad comunal de las zonas indígenas, y d) Por la ausencia de una legislación que señalara el máximo de la propiedad rural."(10).

Veamos en qué consistían las operaciones de las compañías deslindadoras y colonizadoras.

Con el pretexto de fomentar la producción agrícola, el Estado promovió la colonización de las tierras lejanas usando el sistema estatal por inmigración extranjera, considerando que las nuevas técnicas lograrían una abundancia real y efectiva.

Con ese propósito, fue expedida, en 1875, la Ley de Colonización, ampliada en 1883, que facultaba a los gobiernos de los Estados para traer colonos extranjeros a las tierras despobladas. Años después, en 1887, el Ministro de Fomento, Carlos Pacheco declaraba: "...Para que la inmigración sea, pues, considerable, se impone una ineludible necesidad: la inmigración provocada, la colonización. Esta consiste sustancialmente en atraer al extranjero suministrándole los medios de dejar su país y otorgándole franquicias especiales de carácter temporal, como exenciones de impuestos y de servicio militar, tierras e instrumentos de labranza a plazo y otras de este género. Ningún país necesitado de población laboriosa ha juzgado onerosas tales franquicias

(9).- Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" Fondo de Cultura Económica. México, 1959 p. 92.

(10).- Manzanilla Schäffer, Víctor. Op. cit. p. 21.

cias; antes bien todos las consideran como un anticipo de capital, del que se resarcirá la nación con creces por el aumento consiguiente de la producción, del cambio, del consumo y del rendimiento de los impuestos. Y esto es tan cierto que ha estimulado a los capitalistas a constituirse en compañías colonizadoras" (11).

Las operaciones de las compañías deslindadoras provocaron, de nueva cuenta, el problema de la distribución de la tierra. Al amparo de las Leyes de Colonización y Terrenos Baldíos las adjudicaciones se hicieron por millones de hectáreas. "En la Baja California --afirma González Roa-- se dieron más de 11.5 millones de hectáreas a 4 concesionarios; en Chihuahua, más de 14.5 millones de hectáreas a 7 concesionarios; en Chiapas se adjudicaron a un concesionario poco más de 300,000 hectáreas; a un solo adjudicatario se entregaron poco menos de 5 millones de hectáreas de los Estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua; en Durango se entregaron a adjudicatarios casi 2 millones de hectáreas" (12).

Entre las graves tropelías cometidas por las compañías deslindadoras, López Gallo señala el despojo que hacían a los indígenas de terrenos perfectamente titulados y que de ninguna manera podían tener la categoría de baldíos, pues estaban deslindados y eran poseídos. "Aconteció que las compañías deslindadoras se daban a la tarea de "medir" de montaña en montaña y de llanura a cañada, incluyendo en su productiva tarea la medición de poblados y congregaciones. El expediente para llevar adelante los deslindes estribó en la falta de títulos" (13).

Esto último lo explica el jurisconsulto Luis Orozco Winstano, afirmando que "... La regla general y casi invariable es que la propiedad de poca extensión está bien titulada. Pero acontece que esta propiedad ha pasado por varias manos, se ha transmitido de padres a hijos o de vendedores a compradores, desmenuzándose de generación en generación. No hay de por medio testamento, hijuelas ni otro documento legal, que entronque la antigua propiedad con los nuevos poseedores; ¿cómo entablar una oposición?. Un simple

(11).- Citado por Manzanilla, Víctor en op. cit. p. 23

(12).- González Roa, Fernando "El aspecto agrario de la Revolución Mexicana" "Problemas Agrícolas e Industriales de México", vol. V. núm. 3-México 1955.

(13).- López Gallo, Manuel "Economía y Política en la Historia de México" Ed. Grijalbo. México. 1967 p. 251.

incidente de personalidad pondría fuera de combate a los pobres opositores. Se podrá conseguir el Auto de adjudicación, pero no es bastante sin las medidas y los planos, para identificar el terreno a que se refiere...."(14).

Para analizar el funcionamiento y resultados de las grandes haciendas, así constituídas, encontramos que la gran mayoría de ellas comprendían enormes superficies que variaban de 10 a 100 mil hectáreas aproximadamente. Consideraban los hacendados esta superficie como la mínima extensión para poder hacer de la hacienda una unidad económica susceptible de bastarse así misma. Además, incluían en sus propiedades agrícolas extensas superficies para mantenimiento del ganado, bosques para aprovisionamiento de leña y hasta las tierras intermedias entre sus "unidades" y los ríos o lagos que se encontraban a regular distancia, con el pretexto de necesitar agua para el riego.

La constitución territorial de la hacienda dió lugar a las llamadas "encomiendas porfirianas", al comprender varios pueblos cuyos moradores -- prestaban sus servicios al hacendado.

Asimismo, y con el propósito de aumentar la productividad, el hacendado recurría a la contratación de asalariados agrícolas, los que se dividían en peones de tarea y peones de año. Los primeros prestaban sus servicios ocasionalmente, en tiempos de siembra o cosecha y los segundos, llamados acasillados, se contrataban por todo el año, trasladándose a la propia hacienda con todo y familia. El salario de éstos de \$ 0.31 diarios era superior al de los primeros que apenas alcanzaban la cantidad de \$ 0.15.

Por otra parte, el hacendado estableció las famosas "tiendas de raya" para que las familias pudieran comprar los productos de la propia hacienda a "mejor precio". En este mecanismo el peón era ampliamente financiado en su subsistencia, pues podía pedir fiados los productos necesarios para la manutención de su familia, sólo que, esta deuda debía pagarla en su liquidación semanal y conforme a la "contabilidad" que el hacendado llevaba.

A lo anterior hay que agregar que parte del salario se pagaba también en especie, bien con productos de la propia hacienda o con aquellos que el-

(14).- Citado por López Gallo en "Economía y Política. . ." p. 251.

hacendado traña de los centros urbanos.

Otro de los efectos que produjo la gran hacienda fué el de nulificar la competencia en producción y precios con la pequeña propiedad, pues por una parte se encontraba exenta del pago de impuestos y por la otra, las condiciones de semi-esclavitud de sus servidores y los sistemas de recuperación de las inversiones en salarios, la colocaban en condiciones muy ventajosas frente a la pequeña propiedad.

Acercas de estas condiciones que guardaba el campo mexicano a principios del siglo, el maestro Silva Herzog expresa: "La gran hacienda, nunca fué cultivada con la finalidad de obtener el mayor rendimiento. En ella no hubo, seguramente muchas oportunidades para observar la ley del rendimiento decreciente en la agricultura, porque en la inmensa mayoría de los casos los métodos de explotación no diferían de los de la época colonial: cultivo extensivo; la mitad de las tierras en descanso cada año; la misma semilla, arados egipcios; lentas yuntas de bueyes y trabajo barato de peones y aparceros. Por supuesto que no faltaron algunos hacendados progresistas que procuraron modernizar la explotación de sus fincas, de conformidad con los adelantos de la técnica agrícola, mas fueron casos aislados, excepciones que confirman la regla. Pero aún dentro del sistema de cultivo extensivo, nunca pudo el hacendado mexicano aprovechar la tierra cultivable de su propiedad, ni siquiera con siembras de escasos rendimientos como el maíz. Nunca tuvo a la mano el capital necesario ni tampoco voluntad que nace del amor a la tierra y al oficio". (15)

Ante la dolorosa realidad de un México subdesarrollado, predominantemente agrícola y explotado con criterio colonial, un fenómeno social luminoso, la Revolución Mexicana, se dispuso a liquidar una estructura política de explotación y sangre y a construir las bases de una etapa superior de su desarrollo.

Sin embargo, el Plan de San Luis, proclama revolucionaria de Francisco I. Madero, fue más bien un documento político por cuanto solamente demandaba el cambio de los hombre clave en el poder y dejaba de lado las reformas estructurales. En la parte relativa al problema agrario, artículo 3o.

(15).- Silva Herzog, Jesús. Op. cit. p. 125.

del Plan, se decía: "Abusando de la ley de terrenos baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígena, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a una tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo" (1).

De modo, pues, que el enfoque principal del problema se hacía con deseos de "revisar" los fallos y disposiciones por las cuales las comunidades habían sido desposeídas, para restituir esas tierras a sus primitivos propietarios. Ahora bien, tal restitución era prácticamente imposible porque la sujeta a la revisión de los fallos y disposiciones legales ante los mismos tribunales, y de acuerdo con las leyes anteriores, en cuyo caso se sostenía la incapacidad de las comunidades agrarias para poseer y defender sus derechos.

Por si esto no bastara para advertir las limitaciones del Plan en materia agraria, veamos la respuesta de Madero a los ataques que se le lanzaban por haber traicionado los principios revolucionarios. Dice Madero en el periódico "El Imparcial", el 27 de junio de 1912: "Desde que fui investido por mis conciudadanos cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir. Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan otinadamente dirige que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicios de las clases menesterosas, que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted revisar cuidadosamente el Plan de San

(16).- Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana. Planes Políticos y otros Documentos. Prol. de Manuel González Ramírez. Fondo de Cultura Económica. México, 1954 p. 37.

Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las Convenciones de 1910 y 1911, y si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. -- Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. . . Una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas" (17).

La frustración de los anhelos reivindicatorios de los campesinos ante esta situación, derivó a la elaboración de un nuevo documento, el Plan de Ayala, expedido el 28 de noviembre de 1911. Refiriéndose a la cuestión agraria el Plan expresa los siguientes puntos:

"6o. Como parte adicional del Plan que invocamos (de San Luis Potosí), hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojadas por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

"7o. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

"8o. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa

(17) Citado por Manzanilla Schäffer, Víctor en "La reforma agraria" . . . p. - 37.

o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos -- terceras partes que a ellos les corresponden se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

"9o. Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes -- mencionados se aplicarán las leyes de desamortización según convenga; de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, -- a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y a los conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso" (18).

Posteriormente, el licenciado Luis Cabrera hizo una brillante exposición del problema agrario ante el Congreso, y pidió la aprobación a un -- proyecto de ley en donde se pedía la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos. Afirmaba Cabrera . "El pegujal (terreno que daba el hacendado a determinados peones para su cultivo) es, sin embargo, el origen de la independencia de algunos peones que han podido llegar a medieros o arrendatarios; es, por lo tanto, el complemento más interesante para nuestro propósito... Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos -- como medio de complementar el salario del jornalero" (19).

Dos observaciones señala el maestro Silva Herzog a este discurso: la primera es que habló de expropiaciones por causa de utilidad pública con -- indemnización, sin precisar si ésta debía ser previa o mediante, es decir, -- a posteriori; y la segunda estriba en que Cabrera tenía la idea de que la entrega de tierras a los pueblos sería solamente complemento del salario del -- jornalero. Posteriormente, la idea de indemnización se precisó y el criterio sobre dotaciones y restituciones de ejidos fué evolucionando.

Como quiera que sea, la influencia del pensamiento de Cabrera llevó a la promulgación de la Ley de 6 de enero de 1915 que sirvió de base a la política agraria de Venustiano Carranza y que constituye el punto de partida de las leyes agrarias emanadas del movimiento revolucionario.

Esta Ley consta de nueve considerandos en los que se analiza someramente la situación que prevalecía en el campo en esa época y doce artí--

(18) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa. -- 1964 p.742

(19) Fabila, Manuel "Cinco Siglos...." p. 218

culos que indican la forma inmediata de resolver el problema. Uno de sus artículos fundamentales, el 3o., expresa: "Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados... (20) De aquí se desprende la obligación del Estado, por vez primera en nuestra historia legislativa, de proporcionar a los ciudadanos una forma honesta de allegarse los elementos indispensables para su subsistencia, y con ello elevar consecuentemente el nivel de vida de la población rural.

En el resto de la Ley, se hace una tajante declaratoria de nulidad de pleno derecho a todas las enajenaciones de tierras, aguas, montes, efectuada durante el porfiriato, bien por sí mismo o por interpósita persona, como fué el caso de las compañías deslindadoras, en favor de los pueblos, rancherías, etcétera. Igualmente, se indicaban los instrumentos procesales para alcanzar la dotación o restitución de tierras a los ejidos y se creaban la Comisión Nacional Agraria y sus Comités en las entidades federativas, autorizados para aplicar y vigilar el cumplimiento de la propia ley.

Aún cuando en la práctica no tuvo el éxito deseado, esta Ley marca el inicio de la plataforma jurídica de la Reforma Agraria en nuestro país.

Tal era la situación que prevalecía al reunirse el Congreso Constituyente de 1917 para sentar las bases de una nueva estructuración política de la sociedad. Un Código Fundamental que respondiera a las necesidades de la época y configurara jurídicamente nuestro ser nacional.

En lo que toca a la cuestión de la tierra, el proyecto de Carranza presentado al Congreso, en su artículo 27, sólo contenía innovaciones de carácter secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857. La insatisfacción de los representantes populares con el proyecto enviado por el Primer Jefe provocó la elaboración de uno nuevo, habiéndose encargado de esta tarea una comisión encabezada por los diputados Francisco J. Múgica y Pastor Rouaix.

(20) Fabila, Manuel. Op. cit. p. 273

El resultado de este proceso legislativo fué el artículo 27 de la Constitución de 1917 que estableció, por vez primera, el sentido social de la propiedad. Por su importancia en la nueva estructura que dió a la tenencia de la tierra y por su alto contenido social y económico se observan sus principales puntos:

I. Establece el dominio pleno del Estado sobre el territorio nacional al señalar que la propiedad de las tierras y de aguas comprendidas dentro de él corresponden originariamente a la nación.

II. Al establecer este antecedente pleno de propiedad, declara que la nación tiene el derecho de transmitir el dominio de esas tierras a los particulares para constituir la propiedad privada.

III. Fija un nuevo concepto de propiedad privada al señalarle específicamente una función social, expresando: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Después agrega: "Con este objeto se dictarán medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir, en perjuicio de la sociedad". Es decir, el propietario no lo es solamente para sí mismo sino también para la sociedad.

IV. Amplifica el concepto del interés público respecto a la Constitución de 1857 y simplifica los trámites de la expropiación, la que se hará solo por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

V. Crea la pequeña propiedad, señalándole su máxima extensión y la considera inafectable.

VI. Crea los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola.

VII. Determina las bases fundamentales para los distintos procedimientos agrarios, y establece un conjunto de autoridades agrarias.

VIII. Devuelve a los núcleos de población en estado comunal, la capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenez-

can o que se les restituyan.

IX. Anula todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos realizadas por los jefes políticos y otras autoridades, así como las concesiones, composiciones y ventas hechas por las autoridades federales desde el 1.º de Diciembre de 1876 hasta la fecha en que entra en vigor la Constitución, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, los ejidos, terrenos de común repartimiento o de otra clase, pertenecientes a los pueblos y comunidades.

X. Concede el recurso de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se les haya expedido certificado de inafectabilidad. El amparo lo promoverán contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas.

XI. Organiza el sistema ejidal y señala como extensión mínima de la parcela diez hectáreas o su equivalente.

XII. Declara revisables y susceptibles de anularse, todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores, desde el año de 1876, que hayan producido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad.

XIII. Restringe la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros, a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y a las sociedades anónimas.

De estos principios fundamentales se parte para afirmar que la Carta Magna de 1917 plasmó jurídicamente la Reforma Agraria en México.

Ahora bien, la idea de liquidar el latifundio encuentra graves obstáculos en la misma disposición constitucional. La fracción XVII autoriza a cada Estado, Territorio y Distrito Federal fijar la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida. El excedente de la extensión fijada no pasa a poder de la Nación sino que "deberá ser fraccionada por el propietario" y así podrá venderla. Más aún, si el propietario se opone al fraccionamiento el Gobierno tendrá que expropiar ese excedente, mediante indemnización, para proceder al fraccionamiento. Por otra parte, y suponiendo que los Estados hayan señalado el máximo de extensión que puede poseer un sólo individuo o una socie-

dad, no existe disposición alguna que prohíba a ese individuo o a esa sociedad adquirir propiedades en las diferentes entidades federativas.

Independientemente de que más adelante nos refiramos nuevamente a la subsistencia del latifundio, podemos concluir que toda superficie de tierra que exceda de la extensión de la pequeña propiedad debe ser incorporada al patrimonio de la nación y para este objeto, precisa reformar el artículo 27 estipulando que: o se considera terreno nacional ese excedente o se fija un plazo para que sus propietarios puedan venderlo y, de no hacerlo, la nación lo incorporará a su dominio.

Hemos visto como a consecuencia del movimiento social reivindicatorio de 1910 fueron fijándose los cimientos de un orden social justo que permitieran al hombre vivir con dignidad y seguridad. Este sentido de la Revolución Mexicana, referido al problema agrario, se tradujo en nuevas formas de tenencia de la tierra que someramente trataremos en seguida.

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA.

Consecuencia inmediata de la nueva estructura de la tenencia de la tierra fueron tres tipos distintos de propiedad: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

En la legislación actual no se considera ya al ejido como una unidad aislada y con un propósito pecuario, carácter que tuvo durante la Colonia, sino como un sistema bien definido de tenencia de la tierra.

Por otra parte, si en aquella época el aprovechamiento del ejido -- era comunal, el sistema actual proporciona formas jurídicas para realizar la explotación de la parcela en forma individual y otorga al ejidatario el título de usufructo parcelario, que determina la extensión y colindancias de su parcela individual. Además, como extensión total de tierras que se entrega a un núcleo de población, el ejido comprende extensiones de cultivo o susceptibles de ser cultivadas; una zona para urbanización, la parcela escolar y las tierras de agostadero, monte o cualquier clase (distintas a las de labor), en las cuales se pueden satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Contra la pretensión de otorgar en propiedad la parcela a los ejida-

tarios, la nación concede solamente el usufructo para sustraer la tierra del comercio y evitar las especulaciones y aumentos en su renta.

Las dificultades presentadas por algunos terrenos para su explotación parcelaria han orillado a su aprovechamiento comunal, al parecer con buenos resultados. Como ejemplos representativos de este tipo de organizaciones se consideran los ejidos forestales e industriales, comprendiendo en éstos últimos los que explotan materias primas que son utilizadas en la industria de transformación, como la cantera.

Al ejido ganadero, fundado en el régimen del Presidente López Mateos, se le hace la siguiente crítica: "El ejido ganadero se establece sobre superficies inadecuadas para la agricultura, siguiéndose dos caminos para ello: 1) Cuando dota de tierras pastizales al ejido, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hace entrega al propio ejido de un número determinado de pies de cría de ganado, con lo que se inicia la explotación ganadera respectiva, y 2) Cuando el ejido, ya sea mediante crédito o por inversión de los fondos comunales de que disponga, adquiere un número determinado de cabezas de ganado... Una tercera forma de ejido ganadero consiste en el establecimiento de explotaciones ganaderas de tipo lechero, en los lugares próximos a las grandes ciudades, lo que presupone instalaciones muy costosas y creación de praderas artificiales, que sólo pueden organizarse cuando el ejido obtiene créditos suficientes para hacer las inversiones que demandan dichas instalaciones..."(21)

Otra de las manifestaciones de la Reforma Agraria en la tenencia de la tierra es la creación de la pequeña propiedad. Establecida constitucionalmente, se fija su extensión y características en forma precisa hasta el año de 1946 con las reformas al artículo 27 que ahora analizaremos.

Recordemos que el texto original de la fracción XV del artículo mencionado establecía únicamente el impedimento a las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y demás autoridades agrarias para afectar la pequeña propiedad, agrícola o ganadera, en explotación y los hacía responsables -- por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afectasen.

Fué durante el régimen del Presidente Alemán que se agregó a esa --

(21) Memoria de Labores.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México. 1958-1963.

fracción las equivalencias que constituirían la pequeña propiedad pero que en realidad han servido para fortalecer el latifundio. En esta modificación se consideraba pequeña propiedad lo que hasta entonces habían sido superficies inafectables señaladas por el Código Agrario (100 hectáreas de riego, 200 de temporal y 300 destinadas a diferentes plantaciones). Pero además de esta asimilación de lo preceptuado en el Código Agrario a la Constitución, se dan como equivalentes de una hectárea de riego, dos de temporal; cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Mendieta y Núñez se pregunta en el primer caso: ¿Por qué una vez la pequeña propiedad es de cien hectáreas y otra de ciento cincuenta y de trescientas? Los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales. Con ella se trata de crear una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y, en consecuencia, debe atenderse a la productividad de la tierra para fijar su extensión; mientras mayor sea la productividad, debería ser menor la extensión y no al contrario. . . Es evidente que el legislador no tenía criterio alguno sobre el concepto de pequeña propiedad que debió haber sustituido simplemente por el de inafectabilidad" (22)

Efectivamente, al aumentar los límites de la pequeña propiedad de 100 hectáreas a 150 tratándose de cultivos de algodón y hasta 300 en terrenos sembrados con plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid y otras plantaciones, se aumentó la pequeña propiedad precisamente en los cultivos mas remunerativos.

En cuanto al caso de las equivalencias, resulta que la Constitución llega a admitir una "pequeña propiedad agrícola" de ochocientas hectáreas al equiparar una hectárea de riego con cuatro de agostadero en terrenos áridos. Pero además de todo esto, las "pequeñas propiedades" antes señaladas no pueden ser afectadas aun cuando debido a la mejoría obtenida por obras de riego, drenaje o cualesquiera otra ejecutada por los propietarios, se basen los máximos establecidos en la Constitución.

Creemos que lo anteriormente expuesto, basta para considerar la tendencia al restablecimiento del latifundio incluso constitucionalmente.

Sin embargo, aparte de estos errores que contienen las reformas intro
 (22) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. p. 415

ducidas en el artículo 27, resultaron insuficientes, en opinión de Mendieta y Núñez, porque dejaron en pie uno de los más serios problemas de nuestro derecho agrario: el de las concesiones de inafectabilidad ganadera que si bien favorecen el desarrollo de la ganadería, perjudican a los núcleos de población necesitados de tierras y favorecen la persistencia del latifundio -- con evidente violación del artículo 27 constitucional. Unicamente se estableció la pequeña propiedad ganadera que ya existía en el Código Agrario, no como pequeña propiedad ganadera, sino como extensión de tierra inafectable por estar dedicada a la ganadería

Esta pequeña propiedad se calcula de acuerdo con los índices de -- agostadero del lugar donde se establezca pero teniendo como límite la extensión necesaria para alimentar 500 cabezas de ganado mayor. La misma observación hecha de que por la mejoría de la calidad de las tierras se rebasen los límites de la pequeña propiedad sin que puedan afectarse por ello, -- es válida en el caso de la ganadería.

Concluimos nuestros comentarios sobre las formas de tenencia de la tierra apuntando la consagración constitucional de la propiedad comunal. -- Nuestra Ley Fundamental reconoce este tipo de propiedad comunal de tierras, aguas y bosques a los núcleos de población, en su mayoría indígenas, que guarden ese estado. Toda clase de protecciones rodean a esta tierra para evitar los abusos cometidos por los jefes políticos, compañías y Ayuntamientos en épocas anteriores.

Además, no existe la posibilidad de considerar a estas tierras como susceptibles de propiedad individual.

El maestro Manzanilla Schäffer advierte que algunos autores consideran como otra forma de tenencia de la tierra, la propiedad agraria que se adquiere por la vía de la colonización; pero que si bien es cierto que ésta tiene características peculiares, no son tan determinantes como para considerarla independiente del ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal. La colonización --dice-- también promueve la disminución de la concentración de la tierra; pero su finalidad es la creación de pequeños propietarios.

TENENCIA DE LA TIERRA Y ECONOMIA POLITICA.

De las consideraciones hechas por Carlos Tello (22) se confirman con (22) Tello, Carlos. "La tenencia de la tierra en México" Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M. 1968 p. 72

mo propósitos de la Reforma Agraria la redistribución del poder político, la liberación del campesinado, la protección de la pequeña propiedad y la entrega de la tierra al campesino que la trabajase. De este modo, la forma en que siguiese el reparto y su profundidad pasaban a un nivel secundario. Al inicio de la Revolución la burguesía era la clase más unida y la mejor organizada y se alió al campesinado y al obrero en su lucha contra la dictadura: los artículos 27 y 123 constitucionales representan ese compromiso de clases. Así, el origen de la actual estructura de tenencia de la tierra se encuentra en la naturaleza de la Revolución Mexicana "con el compromiso de clases a que dió lugar y en la estructura del poder resultante"... La consecuencia fué el lento reparto de la tierra.

En efecto, este proceso de distribución de la tierra ha sido lento y cambiante en cuanto a sus objetivos. Originalmente se caracterizó por el sentido restitutivo que permitiría al campesino complementar su salario con la tierra, respetando en lo fundamental la estructura productiva em que se basaba la antigua hacienda. Se temía que el reparto masivo de la tierra desquiciara la producción agrícola. Después, atacó frontalmente al sistema productivo de la hacienda y fincó en los ejidos y las pequeñas y medianas propiedades la responsabilidad del desarrollo agrícola. Algunas veces se impulsó firmemente la cooperación en los ejidos; en otras predominó la orientación individualista en la explotación ejidal. En ciertas ocasiones el proceso de repartición se intensificaba demostrándose confianza en la eficiencia del ejido como unidad productiva; en otras el reparto disminuía por la inseguridad en la capacidad productiva del ejido. Todos estos cambios en política y objetivos han afectado la acción económica y social de esta forma de tenencia de la tierra.

Las modificaciones en la estructura agraria, sumadas a las políticas de irrigación, de crédito, de investigación agrícola y de asistencia técnica al agricultor, han dado lugar a una tasa de crecimiento medio anual en la producción agrícola del 4.8%. Esto quiere decir que México ha triplicado su producto agrícola durante los últimos treinta años lo que implica una tasa extraordinaria de crecimiento continuo.

El cuadro 2, elaborado con datos de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas, presenta el curso de la producción agrícola en ocho países latinoamericanos.

En otro documento, formulado por técnicos del Departamento de Agri

cultura de los Estados Unidos, se concluye que México ocupa el tercer lugar en tasa de desarrollo agrícola y solamente es superado por Israel y Japón, países que se consideran entre el grupo de los más avanzados (23).

Dentro de este crecimiento se observa una capacidad productiva uniforme en el ejido y la pequeña propiedad, con lo que se refuta a quienes atribuyen al primero rendimientos más bajos.

Conforme a la opinión de Reyes Osorio: "Si analizamos el valor de la producción por hectárea de labor, en poder de las distintas formas de propiedad que considera el Censo, encontramos que a partir de 1940, el valor de la producción por hectárea de labor ha crecido, en todas ellas, en forma similar durante los últimos 20 años. De 1940 a 1950, el crecimiento productivo del ejido fué inferior al de la propiedad privada, lo que se explica si se considera que durante la segunda mitad del decenio la propiedad privada gozó de todo el apoyo del Estado. De 1950 a 1960, la propiedad ejidal parece recuperar su crecimiento productivo, alcanzando una producción media por hectárea de labor, inferior sólo en 10% a la propiedad privada. Esta diferencia es explicable si consideramos que las tierras más productivas, las de riego, se encuentran concentradas dentro de la propiedad privada y que el ejido sólo dispuso en 1960, del 36% de las tierras efectivamente regadas ese año" (24).

Ciertamente, entre 1940 y 1950 las pequeñas propiedades mayores de 5 hectáreas casi duplicaron su producción agrícola en tanto que los ejidos sólo registraron un leve aumento. En la producción pecuaria las diferencias son menores. En el período 1950-1960 sucedió lo contrario, la tasa de aumento en la producción agrícola fué casi la misma en los ejidos y en las propiedades mayores de 5 hectáreas; pero estas últimas registraron casi todo el aumento observado en la producción pecuaria.

El cuadro 3 nos indica la productividad monetaria por hectárea de los sistemas de tenencia.

El censo de 1960 no demuestra que la pequeña propiedad tenga mayores rendimientos por hectárea. Quienes sostienen esta tesis fundamentan

(23) "Changes in Agriculture in Twenty-six developing Nations, 1948 to 1963 Economic Report No. 27, noviembre de 1965.

(24) Reyes Osorio, Sergio. "Estructura agraria, demografía y desarrollo económico. Revista Planificación No. 1, enero-febrero 1968 Méx., p.38

dose en la estadística censal de 1950 olvidan que la conclusión opuesta puede obtenerse del censo de 1940.

El cuadro número cuatro presenta los rendimientos por hectárea de las cosechas de mayor importancia. En el año de 1960 encontramos rendimientos de maíz y algodón prácticamente iguales en los ejidos y en las pequeñas propiedades mayores de 5 hectáreas; los rendimientos de otras cosechas, como el trigo, fueron más altos en las pequeñas propiedades que en los ejidos, pero estas cosechas provinieron usualmente de tierras de riego. Del mismo modo, cuando los ejidos mostraron rendimientos más altos, como en la caña de azúcar, generalmente, tenían una mayor proporción de sus tierras en zonas de riego. (25)

El hecho de que las propiedades menores de 5 hectáreas muestren más altos rendimientos en varias cosechas, indica una utilización más intensiva.

Por el cuadro que estamos analizando, observamos un mayor rendimiento de ciertos cultivos en los ejidos que en las pequeñas propiedades, en 1940. Se da como explicación que en esa época el sector privado se encontraba en la incertidumbre. La aplicación intensa de la Reforma Agraria durante el régimen cardenista dislocó la producción de la pequeña propiedad. En contraste, los ejidos no se encontraban deprimidos: en cada localidad la creación de un ejido proporcionaba seguridad inmediata de tenencia y, por lo tanto, incentivos adecuados para producir a toda capacidad.

El crecimiento sostenido de la producción en la década 1950-1960 a la misma tasa de incremento en ejidos y pequeñas propiedades, que ya comentamos antes, refleja el aumento continuo de la demanda del sector urbano y de los mercados externos.

En la actualidad, el análisis de la eficiencia de las formas de tenencia de la tierra debe encuadrarse dentro del siguiente marco de factores:

- a) un fuerte y sostenido crecimiento demográfico,
- b) una alta tasa de desocupación en el sector agrícola;

(25) Datos tomados de Folke Dowring, "Land Reform and Productivity: The Mexican case, Department of Agricultural Economics, University of Illinois, noviembre, 1966.

c) una tasa decreciente en el incremento del producto agrícola.

El ritmo del crecimiento demográfico de 3.6% indica que la población se habrá de duplicar cada 20 años. En esas condiciones el crecimiento del producto agrícola deberá superar el 5% anual, para satisfacer el incremento en la demanda de alimentos, las necesidades de exportación de productos agrícolas y proveer de materia prima a la industria. Para sostener este ritmo de crecimiento debe intensificarse la producción en las tierras ya abiertas al cultivo mediante el uso intensivo de los recursos a disposición del sector, una mayor capitalización y una mejor preparación técnica del productor.

La fuerte desocupación existente en el campo y su tendencia a aumentar resulta de la poca capacidad del sector agrícola para absorber toda la fuerza de trabajo a su disposición. Manifestaciones de este desempleo son los ingresos muy bajos y la distribución deficiente del ingreso agrícola.

El subempleo es consecuencia de la presión demográfica sobre la tierra y de la incapacidad de ésta de absorber productivamente el insumo mano de obra. En 1940 el promedio de tierra cultivada por activo era de 2.52 Has.; en 1950 fué de 2.25 Has. y en 1960 de 2.24 Has. lo que indica que el crecimiento de la superficie cultivada y la relación tierra-hombre tienden a reducirse.

El problema de la población agrícola sin tierra se agrava porque -- aún distribuyendo toda la tierra afectable, ésta no es suficiente para satisfacer la demanda de más de 2 millones de campesinos que la solicitan.

Según estimaciones hechas por el Centro de Investigaciones Agrarias, sólo podrán cubrirse las solicitudes de 300 mil campesinos aproximadamente. La estimación se basa en el análisis de estructura de recursos y tenencia de la tierra en 1960 y aún considerando esta apertura de nuevas tierras al cultivo, el problema de los campesinos sin tierra seguirá existiendo -- pues existe una marcada tendencia al aumento de esa población como se muestra en el cuadro 5.

La situación que venimos comentando, sin embargo, no tendrá que ser siempre la misma, según opinión del Director del Centro de Investigaciones Agrarias. Uno de los efectos principales del desarrollo económico es -- que si el crecimiento de la ocupación en los sectores no agrícolas tiene una

tasa superior al del crecimiento demográfico, obliga a transferir cantidades crecientes de mano de obra del sector agrícola hacia el sector no agrícola. De este modo, el crecimiento absoluto de la población económicamente activa en la agricultura es, primero, más lento que el crecimiento demográfico y después, por razón del crecimiento diferencial de los distintos sectores y de su tamaño proporcional, se reduce en términos absolutos. Siguiendo esta consideración, una acelerada política de inversión en el sector no agrícola que aumente su capacidad de absorción de mano de obra agrícola, derivada en un aumento considerable y a corto plazo de la productividad del sector agrícola, sin imponer fuertes compromisos de inversión de capitales, sino utilizando al máximo su factor abundante, la mano de obra.

A este respecto debe observarse que en los últimos años la tasa en el incremento del producto agrícola ha descendido a consecuencia de inelasticidades en la demanda de la producción.

Ante estas condiciones, se hace necesario impulsar las formas de tenencia que tengan mayor capacidad de incrementar la producción de la tierra mediante el uso intensivo de la mano de obra. Todo esto, "dentro de un marco de organización regional que permita no sólo el uso intensivo del trabajo en los predios, sino que posibilite la movilización de la mano de obra para ser utilizada en obras que mejoren la estructura de los recursos agrícolas y permitan la capitalización del sector agrícola" (26)

Por nuestra parte, estimamos que debe fortalecerse el ejido a fin de convertirlo en una unidad económica de producción mediante su explotación colectiva. Adoptamos la recomendación del maestro Silva Herzog cuando afirma: "lo fundamental consiste en elevar el nivel económico y cultural de las grandes masas de la población campesina, no sólo por razones humanas, sino también por razones económicas. . . . Creemos que ha sido un grave error la parcelación de numerosos ejidos, creando minifundios que imposibilitan su cultivo con técnica y procedimientos modernos y que no han sacado de la miseria o la pobreza a los usufructuarios de ellos. De aquí que tenemos la convicción más firme de que es necesario, urgente e inaplazable reformar la Reforma Agraria con el fin de que cada ejido se explote colectivamente, sin excepción alguna, a fin de constituir unidades agrícolas organizadas bajo normas cooperativistas".

(26) Reyes Osorio, Sergio. "Estructura agraria, demografía. . ." p.42

El maestro Manzanilla Schäffer afirma, a su vez, que el sistema co-operativo ha probado ser de magníficos resultados para la organización interna del ejido con miras a constituir verdaderas unidades económicas de producción, o unidades agropecuarias de producción. Estas se conciben como organismos socioeconómicos con determinación propia (Asambleas Generales) y con posibilidades de desarrollo ulterior.

C U A D R O I

Entidad	Haciendas de más de 10 000 has.		Haciendas de más de 50 000 has.		Haciendas de más de 100 000 has.	
	No.	Superficie ^a	No.	Superficie ^a	No.	Superficie ^a
Aguascalientes	16	311.0	..	.....	..	.....
Baja California	5	81.5	..	.....	..	.....
Campeche	3	69.4	..	.....	..	.....
Colima	7	225.0	..	.....	..	.....
Durango	64	1 434.9	19	1 360.9	7	1 449.0
Guerrero	9	173.8	..	.....	1	160.0
Jalisco	45	834.8	..	.....	1	105.4
México	8	119.5	2	162.6	..	.....
Michoacán	17	395.5	10	812.5	1	145.7
Morelos	9	182.1	..	.....	..	.....
Nuevo León	15	309.9	2	116.0	..	.....
Oaxaca	15	358.7	2	128.4	..	.....
Sinaloa	35	591.8	..	.....	..	.....
Sonora	5	232.3	..	.....	1	120.0
Veracruz	55	924.1	6	429.9	1	106.0

^a En miles de hectáreas.

C U A D R O 2

Indices de producción agrícola de ocho países latinoamericanos
(Base 1934/38 = 100)

País	1965
Argentina.	133
Brasil	196
Chile	166
Colombia	227
Cuba	153
México	324
Perú	193
Uruguay	135

CUADRO 3

PRODUCTIVIDAD MONETARIA POR HA. DE LOS SISTEMAS DE TENENCIA

PREDIOS	1940			1950			1960		
	Has.(1) Labor.	Valor (2) Produc- ción	\$Produc- ción por Ha.	Has.(1) Labor	Valor(2) Produc- ción	\$Produc- ción por Ha.	Has.(1) Labor	Valor(2) Produc- ción	Produc- ción por Ha.
Mayores 5 Has.	6,571	238	36	9,858	2,003	230	12,218	7,702	630
Menores 5 Has.	1,074	62	57	1,280	330	250	1,259	823	654
Ejidos	7,072	354	50	8,791	1,608	183	10,329	5,869	568

(1) Miles de Has. de labor.

(2) Valor de la producción agrícola a precios corrientes.

CUADRO 4

Rendimientos por hectárea de área cosechada-1940-1950-1960
por tipos de unidad
(Kilos por ha)

Tipos de unidad de explotación	Maíz	Algodón ^a	Café	Trigo	Frijol	Caña de Azúcar ^b	Henequén ^c	Plátanos
1960								
Propiedades de más de 5 ha.	839	1378	1588	1522	559	44 879	44.6	6454
Menos de 5 ha	846	1473	1348	1137	830	48 271	-	6367
Ejidos	842	1380	1375	1066	554	48 630	45.0	6739
Total	841	1379	1497	1341	565	46 848	44.7	6604
1950								
Propiedades de más de 5 ha.	855	999	1439	1093	427	67 127	47.2	6719
Ejidos	741	889	1386	816	352	52 122	39.0	4724
1940								
Propiedades de más de 5 ha.	624	919	474	828	417	32 789	867	4509
Ejidos	692	705	321	738	450	49 298	502	4796

^a Algodón en hueso

^b Plantilla

^c 1960 y 1950 en 1 000 pencas; 1940 en kilos

CUADRO 5

NUMERO DE ACTIVOS EN LA AGRICULTURA (MILES)

AÑO	TOTAL	TOTAL	EJIDATARIOS	NO EJIDAT.	SIN TIE- RRA	Proporción de campesinos sin tierra (%)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
1930	3,635	1,147	610	537	2,488	68.4
1940	3,831	2,345	1,223	1,122	1,486	38.8
1950	4,824	2,744	1,378	1,366	2,080	43.1
1960	6,145	2,582	1,524	1,058	3,563	58.0
(*) 1970	7,865	2,924	1,924	1,000	4,941	62.8
(*) 1980	8,982	3,174	2,174	1,000	5,808	64.8

(a) Censo de población

(b, c y d) Censo agrícola ganadero y ejidal.

III

EL CREDITO AGRICOLA

Las complicaciones financieras del gobierno español, estrechamente ligado al Banco de San Carlos, determinaron la liquidación de éste, en el año de 1829.

EL PRESTAMO HIPOTECARIO fué otra forma utilizada para las operaciones crediticias que se inició con el Banco de Londres y México fundado en 1864, y continuada con el Banco de Santa Eulalia en 1875, el Banco Mexicano en 1878 y el Banco Nacional Mexicano en 1881.

Dada la urgencia de canalizar fondos para la explotación agrícola, estos bancos concedieron créditos a los agricultores no obstante carecer de autorización de la Ley de Instituciones y Operaciones de Crédito. El hecho de otorgar los préstamos a los grandes terratenientes en tanto que los pequeños agricultores no recibían la menor atención, explica el fracaso de estas operaciones. Para corregirlo, en 1908 fué reformada la Ley estableciendo que los beneficios del crédito no debían orientarse solamente hacia los propietarios de fincas sino a todos los dedicados a la explotación de la tierra. Sin embargo, los resultados no fueron distintos.

En estas condiciones tiene lugar la primera intervención gubernativa de importancia en el campo del crédito agrícola: La creación —bajo el porfirismo de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Esta Caja, integrada como una sociedad anónima la constituyeron el Banco de Londres y México, el Banco Nacional de México, el Banco Central Mexicano y el Banco de Industria y Comercio con un capital social de 10 millones de pesos que se aumentó a 50 millones con el propósito de financiar obras de riego.

De su funcionamiento nos da una idea el senador Pedro de Alba en su Proyecto de Ley para la fundación del Departamento Nacional de Colonización, Crédito y Fraccionamiento Agrícola, presentado a la Cámara Alta en 1925, semanas antes de que el Presidente Elías Calles enviara a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley para la creación del Patrimonio Parcelario Ejidal. Dice de Alba al referirse a la Caja de Préstamos:

"Aparentemente se intentaba esa empresa con los fines más nobles — porque, en el fondo, lo que se propusieron los bancos al entrar en pláticas con el Ejecutivo para fundar la Caja fué deshacerse de sus créditos en carta que eran constantemente renovados por los latifundistas y que les inmovilizaban gran parte de sus capitales... La flamante institución, lejos de ser

un banco refaccionario y de crédito agrícola, se convirtió en una palanca de poder político y económico para los amigos del régimen porfiriano. La sospecha de que la maniobra bancaria iba encaminada a deshacerse de sus créditos en cartera, se vió bien pronto confirmada y ocurrió que con el criterio de absorción capitalista y de favoritismo al grupo dominante, tanto el capital suscrito por la colocación de bonos como el aportado por los bancos, se facilitó con pasmosa rapidez a unos cuantos privilegiados..."(2)

Más adelante, de Alba añade: ... "En la etiqueta y en el nombre de la Caja de Préstamos se vieron como programas aparentes los de fomentar la agricultura y la pequeña propiedad; pero ésta no era sino una actitud simulada, porque en el fondo se trataba de una gran combinación que beneficiaría a los bancos de emisión y a los concesionarios, entre los que había personajes de alta influencia. Para comprobar este dicho basta ver las firmas de los señores representantes de los bancos -- que hacían los contratos y por otro lado, los favorecidos con los préstamos en su casi totalidad eran privados del régimen porfiriano..." + -- (3).

Estas observaciones no escapan a los autores de nuestro tiempo que han señalado los graves errores de la institución que nos ocupa: Al referirse a sus resultados, Fernández y Acosta expresan: "El mejor balance de su actuación puede hacerse afirmando que no llegó siquiera a justificar su título: financió sólo unas cuantas obras de riego y fomentó poco la agricultura. Se dedicó principalmente a refinanciar hipotecas tenidas por los bancos privados y que ya estaban en ejecución por falta de pago, y secundariamente a constituir nuevas hipotecas del mismo tipo que las ruinosas que había venido haciendo los bancos privados. con casi todas estas hipotecas las fué ejecutando la Caja, quedándose con las fincas, hasta que la Comisión Monetaria encargada de su liquidación las entregó a otras instituciones del Gobierno que las convirtieron en ejidos o en proyectos de colonización, es decir, que las utilizaron como fincas del Estado para los fines de la Reforma Agraria..."(4).

Con los datos mencionados, salta a la vista que la citada Caja constituía un grave obstáculo no sólo al progreso del sector agrícola sino al desarrollo económico del país lo que motivó su desaparición en el año de 1926, bajo el régimen del General Elías Calles.

(2).-Citado por Jesús Silva Herzog en "El Agrarismo mexicano y la Reforma agraria". Fondo de Cultura Económica. México. 1959. p.329.

(3).- Ob. cit. p. 330.

(4).- Fernández y Fernández, Ramón y Acosta Ricardo. "Política Agrícola". Fondo de Cultura Económica. México 1961. p. 113.

Aunque, generalmente, se señala que fue en el año de 1926, con la expedición de la primera Ley del Crédito Agrícola cuando se inicia en firme el desarrollo de este crédito por el Gobierno, cabe apuntar las disposiciones más destacadas sobre el aspecto crediticio dictadas en ese período. Por decreto del Congreso de la Unión de 7 de enero de 1925 se facultó a los gobiernos de los Estados para crear su deuda agraria representada por bonos agrarios en una sola emisión, calculándose en su monto la cantidad necesaria para satisfacer el pago de todas las propiedades que en la entidad se fraccionasen. El plazo de amortización no sería mayor de 25 años, con un interés del 4% anual.

El principal obstáculo de esta disposición consistió en cargar a las entidades federativas y a los ejidatarios, personas ambas de escasos recursos, con la obligación de cubrir la deuda agraria.

Posteriormente en diciembre del mismo año se dictó el Reglamento de la Expedición y Amortización de los Bonos de la Deuda Pública Agraria. Estos serían emitidos por la Tesorería General de la Nación en 5 series, cada una de ellas por 10 millones de pesos, devengando un interés anual de 5% y siendo de 20 años el plazo de amortización.

La disposición considerada de mayor importancia en esa época la constituye, como hemos apuntado líneas arriba, la Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926 publicada en el Diario Oficial del 4 de marzo del mismo año. Tendiente a organizar un sistema nacional de financiamiento para la agricultura, mediante el establecimiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de sociedades regionales de crédito formadas por personas de cierta solvencia económica y por sociedades locales de crédito, constituidas por pequeños labradores incluyendo a los ejidatarios.

Silva Herzog, crítica a esta institución en sus primeros años, el haberse apartado del espíritu de la ley que la creó "utilizando la mayor parte de su capital en préstamos a personajes influyentes, sin preocuparse, o casi sin preocuparse, por ayudar a los modestos labriegos, sin poner el empeño que las circunstancias exigían para organizar las sociedades locales creadas por la Ley". (5)

(5).- Silva Herzog, Jesús. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria" -- Fondo de Cultura Económica. México. 1959. p. 340.

Por otra parte, con el objeto de facilitar créditos a los poseedores de parcelas ejidales organizados cooperativamente, para el fomento de sus explotaciones y mejoramiento de sus hogares, la Secretaría de Agricultura y Fomento fué autorizada por ley del 16 de marzo de 1926 para fundar Bancos agrícolas ejidales en los Estados de la República señalados por el Ejecutivo Federal. Para el logro de sus propósitos estos bancos contaban con créditos para avío, refacción y para obras de aprovechamiento colectivo. Además, el otorgamiento del crédito implicaba la asistencia técnica que sería dada por una escuela central agrícola que funcionaría en cada banco.

El capital con que iniciaron sus operaciones cada uno de estos bancos fué de 200 mil pesos oro nacional representado por acciones nominativas suscritas por el Ejecutivo, quien las vendería, paulatinamente, a las cooperativas agrícolas locales las que, una vez en su poder más del 50% del importe de sus operaciones usuales de avío o refaccionarias, se transformarían en sociedades locales de crédito.

De lo anteriormente expuesto, concluimos que el establecimiento de dichos bancos tendía a consolidar la economía ejidal mediante la explotación colectiva de la tierra puesto que los campesinos deberían estar forzosa-mente agrupados en cooperativas. De este modo, los ejidatarios podrían formar su propio capital que los capacitaría como sujetos de crédito del Banco Agrícola. Infortunadamente, los nueve bancos ejidales no aportaron un impulso eficaz a este sector y fueron liquidados por la Ley de Crédito Agrícola de 2 de enero de 1931. Por esta Ley, el sistema crediticio quedó integrado por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, por bancos regionales que operarían con propietarios y ejidatarios y por sociedades cooperativas agrícolas que sustituyeron a las sociedades locales y cooperativas ejidales. Se establecieron también, como integrantes del sistema nacional del crédito agrícola, los Almacenes de Depósito y el Departamento de Ahorro del Campesino.

Una nueva Ley de Crédito Agrícola, con modificaciones de escasa importancia, fue expedida el 24 de enero de 1934. En ella se señalan tres tipos de agrupaciones de agricultores: Las Sociedades Locales de Crédito, Las Uniones de Sociedades Locales de Crédito, y las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola.

La necesidad de crear una institución que atendiera específicamente los asuntos de los ejidatarios dió lugar al nacimiento del Banco Nacional de Crédito Ejidal, bajo el Gobierno del General Lázaro Cárdenas. En efecto-

por reformas a la Ley de Crédito Agrícola hechas el 2 de diciembre de 1935 correspondieron al nuevo organismo todas las funciones que el Banco de Crédito Agrícola realizaba con los ejidatarios. Se precisaban, así, las atribuciones que a cada institución correspondían. Para atender exclusivamente a ejidatarios, el Banco Nacional de Crédito Ejidal inició sus operaciones en 1936 con un capital de 120 millones de pesos. Para dedicarse a la atención de los pequeños propietarios, permaneció el Banco Nacional de Crédito Agrícola cuyo capital fué aumentado considerablemente.

En 1939 fueron autorizados nuevamente, para hacer más práctico su funcionamiento, las Uniones de Sociedades Locales que habían sido suprimidas en 1935. En cuanto a los bancos regionales que también habían sido liquidados por la Ley de 1935, fueron restablecidos por la nueva Ley de 31 de diciembre de 1942.

Otros decretos, expedidos en 1945, 1946 y 1947 se propusieron reglamentar el funcionamiento de las sociedades de agricultores, tanto pequeños propietarios como ejidatarios, así como las operaciones de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal.

Posteriormente en 30 de diciembre de 1955 nace la Ley de Crédito Agrícola vigente dividiendo el sistema nacional de crédito agrícola en dos ramas: la ejidal y la agrícola (-). La primera, constituida por el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los bancos regionales de crédito ejidal; la segunda, por el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los bancos regionales de crédito agrícola. Las Sociedades Locales se consideraron instituciones auxiliares de crédito en tanto que las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola y las Uniones de Sociedades se suprimieron por estimarse que sólo fungían como un intermediario más en el otorgamiento del crédito.

Finalmente, encontramos el decreto de 2 de marzo de 1965 por el que se establece el Banco Nacional Agropecuario con un capital inicial de 1,500 millones de pesos y con el propósito de descentralizar el crédito agrícola para su otorgamiento más oportuno y expedito a los agricultores y ejidatarios del país.

 (-).- Según lo explica la propia Ley, se usa el término "Agrícola" para designar a las unidades no ejidales por no haberse encontrado hasta ahora otra palabra equivalente.

SU CLASIFICACION.

Según el plazo podemos considerar a los préstamos como préstamos a largo plazo llamados también inmobiliarios o hipotecarios; préstamos de mediano plazo, refaccionarios o de inventario, y préstamos de corto plazo.

En los primeros el plazo o tiempo para cubrir las deudas contraídas por virtud del préstamo es, regularmente, de veinticinco a treinta años. Esta clase de préstamos se destina, generalmente, a inversiones de recuperación muy lenta y para la dotación de capital fijo que la empresa requiera. Tales son los casos de adquisición de tierras, construcciones agrícolas, obras de riego o drenaje, plantas de beneficio o industrialización, talleres, depósitos, etc. En este tipo de préstamos la garantía usual es la hipotecaria o inmobiliaria indirecta.

Los préstamos de mediano plazo constituyen un capital semifijo para el agricultor y el plazo para cubrirlo oscila entre uno y cinco años. Conforme a la Ley de Crédito Agrícola vigente el plazo de los préstamos refaccionarios para plantaciones de árboles frutales puede extenderse hasta doce años. Esto significa que en ciertos casos, principalmente cuando la producción es tardía, el tiempo para recuperar el crédito puede prolongarse. La garantía para estos préstamos es, generalmente, mobiliaria y se establece sobre los bienes adquiridos con el préstamo, pero también puede garantizarse con hipoteca cuando la inversión se presume inseparable de la finca.

Los préstamos a corto plazo, préstamos de avío o para la producción alimentan a las empresas agrícolas de capital circulante. En esta clase de préstamo el plazo máximo señalado por la Ley es de un año y medio. La garantía que casi siempre opera es la mobiliaria futura que consiste en asegurar la devolución del préstamo por medio de la cosecha que habrá de obtenerse en el futuro.

En cuanto a su forma de aplicación la Ley de Crédito Agrícola señala en sus artículos 55 y 56 qué préstamos serán considerados de avío y cuáles de refacción.

"Serán préstamos de avío-dice la Ley-aquellos en que el acreditado quede obligado a invertir su importe precisamente en los gastos de cultivo -

y demás trabajos agrícolas, o en la compra de semillas, materias primas y materiales, o abonos inmediatamente asimilables, cuya amortización pueda hacerse en la misma operación de cultivo o de explotación anual a que el préstamo se destine. Los préstamos de avío estarán garantizados con las materias primas y los materiales adquiridos, y con las cosechas y productos agrícolas que se obtengan mediante la inversión del préstamo. Se podrán conceder hasta por un plazo máximo de 18 meses y su importe no podrá ser superior al 70% del valor probable de la cosecha o de los productos anuales que el deudor pueda obtener. Sólo podrán hacerse estos préstamos a los propietarios de las tierras o a los cultivadores de ellas, cuando éstos comprueben tener derecho a su cultivo por todo el tiempo señalado para el cumplimiento de la obligación".

Respecto a los préstamos refaccionarios, añade: "Serán préstamos refaccionarios, aquellos en los que el acreditado quede obligado a invertir su importe, precisamente, en la compra para uso, alquiler o venta, en su caso, de aperos, implementos, útiles de labranza, abonos de asimilación lenta, animales de trabajo, ganados o animales de cría; en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o permanente; en la apertura de tierras para su cultivo; en la compra o instalación de maquinaria y en la construcción o realización de obras y mejoras materiales agrícolas de carácter transitorio".

Más adelante, se agregan las condiciones a que quedarán sujetos al ser otorgados. Al efecto, se indica que quedarán garantizados con hipoteca y prenda de las fincas, construcciones, maquinaria, implementos, muebles y útiles y con las cosechas y demás productos agrícolas, futuros, pendiente o ya obtenidos, de la explotación a cuyo fomento se destine el préstamo.

Su importe no excederá del valor comprobado, según peritaje, de los bienes o mejoras a los que se vaya a destinar el crédito, ni del 50% del valor de las cosechas o ingresos correspondientes al período durante el cual deba amortizarse el préstamo. En el caso de que los acreditados sean ejidatarios, el importe del crédito se computará de acuerdo con este último límite, y su garantía consistirá en los bienes a que se refiere la fracción anterior excluidos los que conforme a las leyes agrarias no pueden gravarse.

La amortización--prosigue-- se hará por pagos anuales, o por período

dos menores cuando así lo permita la explotación. Cuando el género de és ra no permita hacer los pagos anuales, podrán diferirse los correspondientes a los primeros años y acumularse a las amortizaciones posteriores. Respecto a los plazos relativos a esta clase de préstamos, la Ley específica que serán hasta de cinco años para los préstamos destinados a la compra de aperos, im-plementos, útiles de labranza, maquinaria agrícola móvil, abonos de asimilación lenta, animales de trabajo de cría, apertura de tierras para el culti-vo, construcciones, obras y mejoras materiales agrícolas de carácter transitorio, etc., hasta por ocho años, para los préstamos que se concedan con -destino a la compra o instalación de maquinaria agrícola fija. Finalmente, hasta por doce años, para los préstamos que se destinen al establecimiento de plantaciones o cultivos cíclicos, con plantas que sólo comiencen a producir al cabo de cinco a siete años. En estos últimos casos la amortización se distribuirá en cinco años contados a partir de la fecha en que las planta-ciones comiencen a producir. En la rama agrícola estos créditos ameritarán por lo menos, el pago anual de los intereses.

En cuanto a su función social, podemos señalar los tipos de crédito-agrícola mencionados por Fernández y Fernández.(6)

A) Crédito bancario simple: Así se llama a la operación activa que un Banco hace con un agricultor, en atención solamente a las garantías ma-teriales presentes o a la solvencia reconocida pero desentendiéndose el Ban-co del propósito del préstamo. Este tipo de crédito --se ha señalado-- en-la concepción moderna no es crédito agrícola y en ocasiones opera en con-tra de los intereses de la agricultura, como vehículo para extraer capitales de esa actividad. Como ejemplo, se destaca el hecho de hipotecar una fin-ca para dedicar el crédito a inversiones de otro tipo o a consumirlo en otros satisfactores.

B) Crédito agrícola orientado: Es aquel que atiende al objeto del -préstamo, ve que el dinero se destine a la producción convenida y que ésta se realice con una técnica que asegure los mejores resultados. La garantía en este tipo de crédito es la mobiliaria futura, o sea el producto de lo sem-brado: la cosecha. Las garantías materiales han ido perdiendo fuerza y han

(6).- Fernández y Fernández, Ramón. "Política Agrícola".

sido sustituidas por garantías personales (moralidad, capacidad, solvencia, etc.), y la capacidad de pago que en cierto modo viene a ser la cosecha futura y lo invertido en ella.

C).- Crédito Agrícola dirigido.- Es una modalidad del anterior. Las garantías materiales, que faltan por completo, y aún la garantía personal, que puede ser endeble por falta de experiencia, se suplen con una intervención de la institución prestamista en la administración de las empresas que forman un grupo o programa conjunto. Los créditos de ese programa se suelen complementar con inversiones del Banco en servicios colectivos que éste retiene y administra en su primera etapa y, cuando el programa esté encarrilado, tras pasa a una cooperativa de productores. Este tipo de crédito produce grandes beneficios porque antes del manejo de las empresas por los prestatarios, ya han adquirido experiencia mediante la enseñanza recibida.

D).- Crédito Agrícola de Capacitación: Consiste en seleccionar, dentro de una región determinada, a sujetos que practican agricultura de subsistencia, submarginal o marginal, pero muestran posibilidades de mejoramiento. No existe capacidad de pago actual, pero sí potencial. Más que de crédito se trata de una labor intensiva de bienestar social rural. De acuerdo con cada sujeto seleccionado se elabora un plan de mejoramiento de su empresa agrícola y de su hogar, y se le ayuda a realizarlo con asesoría y con crédito. La acción es temporal pues una vez capacitado el sujeto es atendido por el crédito agrícola ordinario (orientado). En cuanto a su otorgamiento, se hace directamente por el Gobierno a través de una dependencia de bienestar social rural, sin estructura bancaria. También puede suceder que dicha dependencia obtenga en los bancos los fondos para prestar a los sujetos que ella selecciona y vigila. Esto último tiene la conveniencia de disminuir los sectores de crédito no bancario que funcionan fuera del sistema de crédito a cuyo frente está el banco central.

De los diferentes tipos señalados, en México podemos encontrar el crédito bancario simple operado por bancos privados; el crédito agrícola orientado a cargo de bancos oficiales, y recientemente, de instituciones privadas y el crédito agrícola dirigido -- en muy pocas ocasiones -- manejado por la banca oficial. El crédito agrícola de capacitación no existe en la práctica del financiamiento al campo mexicano.

IV

LAS FUENTES DEL CREDITO AGRICOLA

BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA Y GANA-
DERO, S. A.

1.- Como dejamos asentado en el capítulo anterior, no fue sino hasta el año de 1926 cuando se inició la intervención organizada del Gobierno en lo que se refiere al financiamiento del sector agrícola. Por ley de Crédito Agrícola expedida el 10 de febrero de ese año fue creado el Banco Nacional de Crédito Agrícola con el objeto de financiar la producción tanto de pequeños propietarios como de ejidatarios. Del texto mismo de la Ley se desprenden las siguientes funciones del Banco:

I. Fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y el funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito agrícola;

II. Hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios, para fines agrícolas, para la construcción de obras permanentes destinadas al mejoramiento territorial y para la adquisición, fraccionamiento y colonización de tierras;

III. Emitir obligaciones, bonos agrícolas o de caja y bonos hipotecarios, así como autorizar y garantizar las emisiones de bonos de caja o agrícolas que hagan las sociedades regionales de crédito;

IV. Vigilar y garantizar las inscripciones que se hagan en el Registro Público del Crédito Agrícola;

V. Practicar las operaciones bancarias y comerciales y celebrar los contratos y ejecutar los actos que sean conducentes a su instituto.

Las sociedades regionales de crédito agrícola podrían constituirse con un mínimo de 10 socios y funcionarían como sociedades anónimas o como cooperativas. Podrían ser miembros de una sociedad regional "los propietarios o cultivadores de tierras y empresarios de explotaciones agrícolas que desarrollen sus trabajos dentro de una misma región geográfica de la República, así como los usuarios de agua, empresarios de la producción de energía eléctrica, empresarios de transportes, etc. o empresas de cualquier género cuyo funcionamiento afecte a los intereses agrícolas regionales". Señala esta Ley un capital mínimo de 500 mil pesos para cada Sociedad

Regional.

En cuanto a las Sociedades Locales de Crédito se establece que pueden ser miembros de las mismas: a) las comunidades agrarias existentes de acuerdo con la Ley; b) los propietarios, poseedores, arrendatarios, colonos o aparceros de tierras en la localidad que cultiven esas tierras o atiendan su explotación agrícola personalmente, con ayuda de sus familiares o extraños, siempre que, en este último caso, los extraños que intervengan en su explotación agrícola, de un modo permanente, no sean más de cinco.

El capital social quedó representado por tres series de acciones: Serie "A", que sólo podría ser suscrita por el Gobierno Federal; Serie "B", suscrita por los Gobiernos Locales y Serie "C", suscrita por los particulares y las sociedades regionales de crédito. Habiendo autorizado la Ley la emisión de 50 millones de pesos en acciones se estableció que la Sociedad se constituiría en cuanto se suscribieran 20 millones de acciones, las que deberían estar siempre íntegramente pagadas. De este modo, en la escritura constitutiva se enuncia la siguiente suscripción de acciones:

SERIE "A"	Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos	\$ 18.000,000.00
SERIE "B"	Gobiernos de los Estados de Tamaulipas, Yucatán y Guanajuato	55.000.00
SERIE "C"	Banco de México, S.A., Banco de Londres y México, S.A. y otros	2.256.400.00
	Total	\$ 20.311,400.00

A este respecto, Fernández y Fernández hace la siguiente observación: "...El gobierno federal hizo una suscripción inicial de capital por 18 millones de los que 10 millones eran efectivo y 8 millones eran rincas que habían pertenecido a la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura. La aportación hecha en bienes (una simbólica herencia de la Caja de Préstamos) fue un lastre para la naciente institución. La mayoría de estos bienes habían sido recogidos a sus propietarios por insolvencia y constituían verdaderos latifundios inmovilizados y sin probable realización, y en aquellos que ofrecían algunas perspectivas se hacía necesario hacer inversiones considerables y sólo recuperables en plazos muy lar-

gos. Estas fincas representaban, pues, sólo capital congelado". (1)

El Consejo de Administración quedó integrado por 11 miembros - propietarios y 5 suplentes nombrados por los suscriptores de las tres series.

La modificación más importante en cuanto a la organización del Banco la constituye la transformación de la mayoría de sus agencias y sucursales en Bancos Regionales a partir de 1955. Estos tienen su propio Consejo de Administración y operan con capital aportado por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, principalmente, y por las sociedades locales y los bancos privados.

Al crearse la Institución, se estableció que operaría con Sociedades Regionales de Crédito Agrícola y Sociedades Locales de Crédito Agrícola integradas tanto por ejidatarios como por pequeños propietarios. Además, fue autorizada para trabajar con agricultores individualmente. Actualmente, los ejidatarios son atendidos por el Banco Ejidal fundado en 1936.

Los préstamos son de avío, refaccionarios, prendarios e inmobiliarios esencialmente. El Banco aplica tasas de interés diferenciales en los créditos a corto plazo según los cultivos y los acreditados. Así, en los cultivos básicos para la alimentación como el maíz, el trigo y el frijol, se aplica el 8% si se trata de sociedades. En los préstamos individuales, el Banco cobra el 9% en estos mismos cultivos conforme a la Ley que permite cobrar un punto más que a las agrupaciones. En préstamos para otros cultivos así como a plazos medianos se cobra el 10% a las sociedades y el 12% a los agricultores individualmente.

Respecto a las garantías, el Banco exige garantía hipotecaria en todos los casos, además de los bienes adquiridos con el crédito, excepto en los préstamos de avío, según señala la Ley.

De los últimos informes correspondientes a los años 1965 y 1966 desprendemos que en el último ejercicio aumentó el total de préstamos en los agricultores individualmente mientras que las Sociedades y Uniones tuvieron una disminución respecto al año anterior.

(1) Fernández y Fernández, Ramón. Boletín de Estudios Especiales del Banco Nacional de Crédito Ejidal. No. 62. 1956.

BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA Y GANADERO, S.A. DE C.V.

PRESTAMOS POR SUJETOS DE CREDITO

	Préstamos Totales	Particulares	Solidarios	Sociedades	Uniones
1965	100	733'844,998	124'279,430	196'049,268	18'991,060
1966	100	765'935,517	105'170,997	183'147,458	18'806,715

BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA Y GANADERO, S.A. DE C.V.

RECUPERACIONES

	Préstamos	Recuperaciones
1965	1,073.1	993.7
1966	1,073.0	930.7

BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL

Con las reformas a la Ley de Crédito Agrícola de enero de 1934 expedidas con fecha 2 de diciembre de 1935, se dio origen a la formación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., como una institución independiente, permaneciendo el Banco de Crédito Agrícola para dedicarse exclusivamente a atender a particulares, dejando el sector ejidal al nuevo Banco. El Banco Ejidal, empezó a funcionar normalmente a partir del año 1936. En 1939 y 1942 se hicieron reformas a la Ley de Crédito Agrícola de complementación, para el desarrollo del sistema crediticio.

Hasta 1960, dicho Banco había organizado nueve mil Sociedades de Crédito Ejidal, con más de medio millón de socios y de los veinte mil ejidos que aproximadamente existen, dicha institución auxilió a un 30%.

ORGANIZACION INTERNA. - El Cuerpo Directivo del Banco, que tiene su asiento en su Consejo de Administración, cuenta con dos dependencias auxiliares: Una Secretaría y una Auditoría General.

La Dirección Gerencia, tiene también dos organismos auxiliares: Contraloría General y Oficina Coordinadora.

Además de la Subgerencia, cuenta la oficina matriz con ocho departamentos: Administrativo, Comercial, Contaduría General, Crédito, - Estudios, Jurídico, Tesorería y Plantas Industriales, este último de reciente creación, pues venía funcionando como oficina dependiente de crédito.

Treinta y cinco oficinas funcionan en todo el país como Agencias de esta Institución y de las que dependen 215 Jefaturas de Zona. Existe - también una Dirección de Sociedades Ejidales Colectivas Ganaderas en Cananea, Sonora; una Oficina de Compras de Cera de Candelilla en Saltillo, Coahuila; y cuatro Jefaturas de Zona Directas.

Dentro de otras actividades en que el Banco participa y para beneficiar e industrializar parte de los productos ejidales, cuenta con gran número de unidades industriales y que como ejemplo podemos citar: Plantas des-
pepitadoras, desfibradoras de henequén, molinos de arroz.

Cuenta también con unidades de servicio para auxiliar la producción ejidal y para ello en la mayor parte de sus agencias se localizan estaciones centrales de maquinaria agrícola al igual que sub-estaciones.

Una Oficina de Irrigación dependiente del Departamento de Crédito, controla los distritos de riego en diversas partes de la República en donde existen éstos. Toda el agua localizada en esas áreas es exclusiva de los ejidatarios y se les proporciona, así como otros servicios en calidad de préstamos de avío.

RECURSOS Y EROGACIONES.- Recursos disponibles: En una forma general, podemos decir que los recursos de que se alimenta dicha Institución para poder operar tienen su fuente en: las recuperaciones que hace el Banco en virtud de los préstamos realizados, créditos obtenidos, aportaciones del Gobierno Federal para pago de pasivo, subsidio para gastos de administración, productos de industrias, aportaciones del Gobierno Federal en efectivo, fideicomisos, etc.

En materia de erogaciones se pueden señalar: los préstamos, pagos de pasivo, gastos administrativos, unidades industriales, inversiones, etc.

PLANES DE OPERACION.- Planes por Cultivos: En su mayor parte las erogaciones que hace el Banco en el financiamiento de los planes de cultivo de los ejidos, son por vía de créditos de avío.

Los cultivos que regularmente reciben preferencia son: el algodón, el maíz, el trigo, y después en grados de importancia: el arroz, el frijol, el ajonjolí, la caña, el café, etc.

PRESTAMOS E INVERSIONES.- Préstamos de Avío: Una partida de consideración se destina al fomento de la agricultura en virtud del concurso del préstamo de avío. Como ya se señaló, esta clase de crédito constituye dentro del engranaje ejidal una pieza de importancia sobrada, toda vez que las nutridas demandas de los ejidatarios tienen su haber en este tipo de crédito.

Préstamos Refaccionarios.- El objeto primordial para lo cual se destinan este otro tipo de préstamos y que son de tanta importancia como los descritos anteriormente, es el mejoramiento de los cultivos en razón de

la ejecución de obras de riego, adquisición de maquinaria agrícola para las sociedades, equipos de bombeo, animales de trabajo y cría, etc.

Es de gran importancia la adquisición de maquinaria para el fomento de la industrialización de nuestros campos y en el concurso de ella entran en juego tractores, trilladoras, vehículos de transporte, cultivadoras, sembradoras, arados, etc.

Los Préstamos Directos.- Son también operados por la Institución de Crédito que estamos estudiando y se aportan a pequeñas asociaciones de artesanos para adquirir la materia prima en los ejidos correspondientes. Un ejemplo de ello lo tenemos en la Sociedad "Cordeleros de México", que requieren del henequén producido por los ejidos yucatecos.

Los préstamos prendarios e hipotecarios, son casi inexistentes, pues generalmente no hay operación en este tipo de créditos.

OPERACIONES COMERCIALES.- Compras: Son las adquisiciones hechas por el departamento comercial del Banco y regularmente proceden de productos fertilizantes e insecticidas, maquinaria e implementos agrícolas, muebles y equipo de oficina, equipo para industrias que son propiedad del Banco y satisfactores diversos.

En este renglón y en estrecha colaboración con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Banco ha actuado como comprador de granos, ayudando en esta forma a los ejidatarios y agricultores a enajenar sus productos a precios de garantía.

Según el último informe de gobierno del Presidente Díaz Ordaz el Banco Nacional de Crédito Ejidal prestó a ejidatarios 1 029 millones de pesos en 1967.

BANCO NACIONAL AGROPECUARIO

Por decreto de 2 de marzo de 1965 fue creado el Banco Nacional Agropecuario en un intento por transformar el sistema de crédito agrícola-ejidal.

Expresa el mencionado decreto lo siguiente al fundamentar la creación de este nuevo Banco: "Se considera la conveniencia de llevar a cabo en el menor tiempo posible, el proceso total de descentralización del crédito agrícola, para que éste pueda llegar en forma más expedita y oportuna a los agricultores y ejidatarios del país.

Considera, también, que para ello es necesario el funcionamiento de bancos regionales de crédito agrícola y de bancos agrarios que permitan acumular un conocimiento más directo de las particularidades locales, tanto físicas como humanas y que actúen con suficiente autonomía; a cuyo efecto debe elevarse el grado de eficacia e independencia de los que ya existen y crearse otros con las mismas características, en aquellas zonas que lo requieran".

Se señala, además la necesidad de que los recursos estatales e institucionales que es posible canalizar hacia las actividades agropecuarias se aprovechen eficientemente en beneficio de los ejidatarios y agricultores y de la economía del país, procurando mejorar la productividad de la tierra, mediante la adecuada y oportuna aplicación de los créditos y de las técnicas aconsejables para cada región así como las condiciones socioeconómicas de las clases rurales.

Finalmente, se estima "que para el mejor desempeño de estas actividades se requiere de un órgano financiero que pueda otorgar apoyo económico a los bancos regionales y agrarios creados y a aquellos que se constituyan, procurando coordinarlos para que orienten, incrementen y depuren sus operaciones con el fin último de lograr la integración de la economía agrícola, tanto en el sector ejidal como en el de la pequeña propiedad".

En cuanto a su funcionamiento se expresa que "operará en los ramos de depósito, ahorro y fideicomiso, apoyando a los bancos regionales de crédito agrícola y a los bancos agrarios, así como a otras instituciones que actúen dentro del campo del crédito agrícola, pudiendo celebrar además todas aquellas operaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines, que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El capital social será de Un mil quinientos millones de pesos, documentado en dos series de acciones: la serie A que solamente podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y representará por lo menos el 51% del capital pagado y la serie B que podrá ser suscrita libremente. Las acciones de la serie A serán nominativas

y las de la serie B podrán ser al portador".

Respecto a la administración del Banco se encarga a un Consejo de Administración integrado por nueve consejeros propietarios con sus respectivos suplentes designados en la siguiente forma: cinco por la serie A y cuatro por la serie B. En el número total de los consejeros queda comprendido un representante de cada una de las siguientes dependencias e instituciones: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Banco de México, S.A., Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. y Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. Estos representantes deberán tener por razón de su cargo conocimientos técnicos en la materia. El Director General del Banco de México será el representante de esta Institución y fungirá como Presidente del Consejo del Banco Nacional Agropecuario.

El Gobierno y la representación legal del Banco se encargan a un Director General quien será designado y removido libremente por el Consejo de Administración y tendrá las facultades que los Estatutos le señalen y el Consejo le delegue. La vigilancia de la sociedad queda a cargo de dos comisarios que serán nombrados por las asambleas ordinarias de accionistas, uno por la serie A y el otro por la serie B.

Una observación de primordial importancia es la que a continuación señala el decreto citado: "Los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal dejarán de dar apoyo financiero para las operaciones de crédito que deban realizar los bancos regionales de crédito agrícola y los bancos agrarios a medida que estas instituciones reciban dicho apoyo del Banco Nacional Agropecuario" y agrega: "El Banco Nacional Agropecuario, satisfaciendo los requisitos legales correspondientes, promoverá lo necesario para que se proceda a la creación y organización de bancos regionales de crédito agrícola y bancos agrarios, en aquellas zonas productoras donde hasta la fecha no se hayan establecido y que constituyen territorios de operación afines, de manera que se pueda lograr la integración regional de la economía agropecuaria".

El Banco no opera directamente con los productores del campo sino por medio de los bancos filiales y regionales a los que facilita recursos para que concedan préstamos a agricultores y ganaderos.

Banco Agropecuario del Noroeste, S.A.	Los Mochis, Sin.
Banco Agropecuario del Norte, S.A.	Chihuahua, Chih.
Banco Agropecuario del Noreste, S.A.	Tampico, Tamps.
Banco Agropecuario de Occidente, S.A.	Guadalajara, Jal.
Banco Agropecuario del Sureste, S.A.	Villahermosa, Tab.

Las finalidades de los bancos agropecuarios son:

- a) Otorgar créditos suficientes y oportunos a los productores del campo, mediante la aplicación de métodos operativos que faciliten el financiamiento a la producción y hagan posible la recuperación de los fondos en los plazos previstos.
- b) Fomentar cultivos y explotaciones ganaderas que incrementen con rapidez la producción de alimentos, de materias primas para la industria nacional y de productos destinados al mercado exterior.
- c) Aumentar los rendimientos de la tierra, del esfuerzo de los campesinos y de diversos bienes de capital, con base en una ayuda técnica ágil y eficiente, que además de comprender todas las etapas de la producción, se extienda hasta cubrir aspectos de organización, precios y mercados.
- d) Elevar los ingresos familiares y contribuir a la creación de un mayor número de ocupaciones para la fuerza de trabajo rural, buscando así el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de agricultores y ganaderos.

Los créditos se conceden para financiar cualquier actividad agrícola o ganadera, pudiendo ser pagados a corto, mediano o largo plazo, según sea el programa de trabajo que se propongan los acreditados.

Entre las principales necesidades que satisfacen los préstamos destaca:

- a) Corto plazo:
 - Desarrollo de cultivos anuales.
 - Manejo y explotación de cultivos perennes.
 - Compra de alimentos, pasturas y medicinas destinadas a explotaciones ganaderas, avícolas y otras.

b) Mediano plazo:

Adquisición de ganado para cría y engorda.
 Compra de maquinaria, equipo e implementos agrícolas.
 Cultivo de alfalfa y de otras plantas forrajeras perennes.
 Adquisición y mejoramiento de colmenas.

c) Largo plazo:

Obras de pequeña irrigación y perforación y equipamiento - de pozos.
 Drenaje, mejoramiento y nivelación de tierras.
 Diversificación de explotaciones mediante la introducción de nuevas actividades ganaderas, agrícolas, frutícolas y otras.
 Construcciones agropecuarias, tales como establos, zahurdas.
 Establecimiento y modernización de industrias para el aprovechamiento de materias primas de origen agropecuario.

¿Quiénes son sujetos de crédito?

Los créditos se conceden a cualquier ejidatario o auténtico - pequeño propietario que reúna las siguientes características:

Que trabaje su tierra o atienda personalmente su ganado.

Que tenga propiedades o rebaños dentro de los límites impuestos por el Código Agrario.

Que no tenga ayuda financiera institucional.

Que su capacidad económica y su esfuerzo personal le permitan ser un buen sujeto de crédito.

Que estén dispuestos, en todo caso, a alcanzar una organización adecuada que sea la base para aumentar los rendimientos de las explotaciones agrícolas o ganaderas.

Los requisitos que deben cumplir los interesados al hacer su solicitud de crédito si se trata de ejidatarios son :

Presentar los documentos que prueben la posesión legal de su parcela, incluyendo la Resolución Presidencial del ejido y el plano de ejecución definitiva.

Presentar Carta de prelación de las instituciones de crédito con -- que se haya operado antes, en el caso de que todavía tuviesen adeudos - con ellas.

Por su parte, los pequeños propietarios deberán agregar a la solicitud los siguientes documentos:

Escrituras de los bienes inmuebles que ofrezcan en garantía de los préstamos.

Certificado de libertad de gravámenes de dichos bienes.

Boleta de último pago de contribuciones.

A medida que las operaciones del Banco Nacional Agropecuario se realicen irán desapareciendo los actuales bancos de crédito agrícola y ejidal.

En su lugar surgirán: Bancos Regionales Agrarios que operarán solamente con sociedades de Crédito Ejidal, plenamente capacitados y bien organizados; Bancos Regionales Agrícolas que organicen sociedades de crédito para conocer a los sujetos de crédito.

Bancos Regionales Ganaderos con la participación directa de los ganaderos productores y de industriales del ramo, Uniones Regionales de Crédito en sus ramas: agrícola, ganadera y forestal, y sociedades locales de crédito.

Por carecer de informes publicados por el Banco Nacional Agropecuario, no podemos presentar los resultados de sus operaciones.

Sin embargo, según discurso pronunciado por el Director del Banco de México en la última Convención Nacional Bancaria el crédito ejercido en 1967 por este Banco ascendió a 969.5 millones de pesos.

EL FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERIA Y AVICULTURA

Como una institución manejada en fideicomiso por el Banco de México, S.A. fue creado el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, por ley de 31 de diciembre de 1954.

Del texto de ésta se observa que el Fondo se constituyó:

Con recursos que integraban en esa época el Fondo Nacional de Garantía Agrícola.

Con el importe de los fideicomisos o de los fondos constituidos por el Gobierno Federal para el otorgamiento de créditos a la agricultura que operaban a través de las instituciones privadas.

Con una aportación inicial de 100 millones de pesos del Gobierno Federal.

Además se establecieron otros recursos para aumentar el Fondo posteriormente. Ellos fueron: el producto de las inversiones que se realicen con aportaciones del Fondo; el producto de las primas que provengan del servicio de garantía otorgado por el Fondo; los recursos que anualmente señale el Presupuesto de Egresos de la Federación, y los demás con que resuelva incrementarlo el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, el Fondo está facultado para realizar las siguientes operaciones:

- I. Garantizar a las instituciones de crédito privadas, la recuperación de los préstamos que otorguen a la agricultura, ganadería y avicultura.
- II. Descontar en casos necesarios a las instituciones de crédito privadas, títulos de crédito provenientes de préstamos otorgados a la agricultura, ganadería y avicultura.
- III. Abrir créditos y otorgar préstamos a las instituciones de crédito privadas, con objeto de que éstas a su vez abran créditos a los agricultores, ganaderos y avicultores.
- IV. Realizar las demás que se fijan en las reglas de operación, siempre que sean por conducto de las instituciones de crédito privadas.

En el Art. 8o. crea el Comité Técnico del Fideicomiso, integrado por nueve miembros designados como sigue: 3 por la Secretaría de Agricultura y Ganadería para representar a los ejidatarios, pequeños agricultores y ganaderos; los 6 restantes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Banco de México, S.A., el ---

Banco Nacional de Comercio Exterior, la Asociación de Banqueros y el Consorcio del Seguro Agrícola.

Del informe correspondiente al año 1966 desprendemos que el patrimonio del Fondo fue constituido por las aportaciones iniciales del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda, los recursos procedentes de la colocación de Bonos Ganaderos del 5% y los derivados de los dos préstamos de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Ultimamente se han complementado esos recursos con empréstitos del Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo.

En el mismo año de 1967 el importe de las líneas autorizadas -- fue de 564 millones, cifra inferior a la de 1965 que operó a fin de equilibrar las disponibilidades de recursos y créditos ejercidos. Sin embargo, esto permitió ejercer créditos por 618 millones.

Finalmente, en el programa del Fondo han participado 150 instituciones de crédito privadas, y se han beneficiado 88 000 campesinos - aproximadamente.

FONDO DE FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERIA Y AVICULTURA
PAPEL DESCONTADO POR RAMAS DE ACTIVIDADES

1o. de enero al 31 de diciembre de 1966

<u>CONCEPTOS</u>	<u>T O T A L</u>	<u>RECURSOS NORMALES</u>	<u>RECURSOS ALPRO</u>
<u>TOTAL:</u>	<u>\$ 618'447,288.19</u>	<u>\$ 469'957,687.82</u>	<u>\$ 151'489,540.37</u>
AGRICULTURA:	" 315'962,659.69	" 253'856,361.05	" 62'106,298.64
GANADERIA:	" 302'484,568.50	" 213'101,326.77	" 89'383,241.73

FONDO DE FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERIA Y AVICULTURA
LINEAS AUTORIZADAS E IMPORTE

(Millones de Pesos)

1o. de enero al 31 de diciembre de 1966

<u>CONCEPTOS</u>	<u>TOTAL</u>		<u>RECURSOS NORMALES</u>		<u>ALPRO</u>	
	<u>NO.</u>	<u>IMPORTE</u>	<u>NO.</u>	<u>IMPORTE</u>	<u>NO.</u>	<u>IMPORTE</u>
<u>SUMAS</u>	<u>169</u>	<u>564.0</u>	<u>121</u>	<u>394.5</u>	<u>48</u>	<u>169.5</u>
PARA AGRICULTURA		272.5		203.1		69.4
PARA GANADERIA		291.5		191.4		100.1
<u>BANCOS DE DEPOSITO</u>	<u>116</u>	<u>409.3</u>	<u>80</u>	<u>279.9</u>	<u>36</u>	<u>129.4</u>
PARA AGRICULTURA		198.7		142.2		56.5
PARA GANADERIA		210.6		137.7		72.9
<u>SOCIEDADES FINANCIERAS</u>	<u>53</u>	<u>154.7</u>	<u>41</u>	<u>114.6</u>	<u>12</u>	<u>40.1</u>
PARA AGRICULTURA		73.8		60.9		12.9
PARA GANADERIA		80.9		53.7		27.2

3.- EL CREDITO PRIVADO.

Para continuar nuestro estudio sobre las fuentes de crédito agrícola en México analizaremos la estructura y funcionamiento de las instituciones privadas que, junto con la banca oficial, integran el sistema crediticio agrícola. Entre los bancos privados, los de depósito o comerciales son los de mayor importancia por la magnitud de sus operaciones. Estas instituciones son en realidad intermediarios, ya que la mayor parte de los recursos que manejan son propiedad ajena, de los usuarios que depositan en ellas sus recursos líquidos o en dinero. Al investigar la organización y funcionamiento de este sector bancario lo primero que se descubre es la existencia de un alto grado de concentración. Efectivamente, según estudio del maestro José Luis Ceceña, seis grandes bancos controlan prácticamente la totalidad de los depósitos del país. El Banco Nacional de México y el Banco de Comercio, los mayores, disponen del 52% del total de depósitos. Les siguen el Banco Internacional (12.9%), el Banco de Londres y México (9.5%), el Banco Mexicano (7.5%) y el Banco Comercial Mexicano (6.6%). Los seis en conjunto controlan el 88% de los depósitos totales.

Un segundo aspecto que se descubre es que cada banco de depósito es el núcleo de amplios grupos de grandes empresas financieras, de seguros, industriales, comerciales, etc., en cuyos Consejos de Administración figuran los principales consejeros de dichos bancos. Estas conexiones determinan una canalización de los recursos que manejan los bancos hacia empresas con las que tienen comunidad de intereses. De este modo, los recursos del gran público son utilizados por los banqueros no para apoyar las operaciones de todos los empresarios que necesitan créditos, sino para fortalecer las empresas a las que los banqueros se encuentran ligados, es decir, para sus propios negocios.

Como ejemplo de lo anterior, se señala al Banco Nacional de México, núcleo de un enjambre de cuando menos 83 grandes empresas (financieras, aseguradoras, industriales, comerciales, etc.) con recursos superiores a los 20 mil millones de pesos; al Banco de Comercio que agrupa a más de 60 empresas importantes en distintos ramos, con más de 10 mil millones de pesos en recursos; al Banco Internacional que tiene intereses comunes directos con otras 60 empresas con recursos superiores a los 8 mil millones; al Banco de Londres y México que agrupa a más de 40 grandes negocios con -

recursos de 8 mil millones y al Banco Comercial Mexicano, núcleo de más de 30 empresas importantes, cuyos activos ascienden a más de 7 mil millones de pesos.

El resultado de la concentración bancaria es, por lo tanto, que sólo disponen de créditos oportunos y en buenas condiciones las empresas que forman parte de esos grupos, quedando fuera de los beneficios del crédito los empresarios que no forman parte de esos grupos cerrados. Esta situación es visiblemente perjudicial porque además de aumentar el problema del desarrollo monopolista, impide que una gran cantidad de medianos y pequeños empresarios dispongan del crédito indispensable en condiciones favorables para el éxito de sus negocios.

Finalmente, se observa en la banca de depósito una fuerte participación de intereses extranjeros, representados por directivos de negociaciones de distintos países, principalmente de Estados Unidos de Norteamérica. Así, en el Consejo de Administración del Banco Nacional de México figuran ciudadanos franceses; en el Banco de Comercio participan capitales norteamericanos representados por los negocios Jenkins y por la Anderson and Clayton; en el Banco de Londres y México intervienen norteamericanos (el Presidente de Goodrich Euzkadi), alemanes (dueños de la Fábrica de Papel de Loreto y Peña Pobre), y franceses (el Presidente de la negociación "Al Puerto de Liverpool"), todos ellos como consejeros: en el Banco Internacional participan el Presidente de Goodrich Euzkadi y el Presidente de Fresnillo Mining Company y, finalmente, en el Banco Comercial Mexicano se encuentran norteamericanos (el que fuera Presidente de las empresas eléctricas de la American and Foreign Power), alemanes y suecos.

Observaciones divergentes de las anteriores han dado lugar a criterios distintos y opuestos. En una mesa redonda sobre el tema "Las inversiones extranjeras", el licenciado Juan Landerreche Obregón, funcionario del Banco de Londres y México, expresó: "Reconociendo que hay una inversión extranjera importante, hay una serie de industrias de inversiones que se han mexicanizado en los últimos años, unas por acción del gobierno y otras por acción de los particulares, que han cambiado totalmente la situación..... En el aspecto privado, los bancos, en términos generales, podemos decir que eran totalmente mexicanos desde hace varios años, y últimamente, hace dos años, se aprobó una ley que prohíbe totalmente la inter

vencción extranjera en los bancos; las compañías de seguros también, desde aproximadamente 1930, se nacionalizaron totalmente..." (2).

A esta afirmación replicó el Licenciado José Luis Ceceña: "... la industria alimenticia, el gran comercio..., el turismo..., la publicidad..., son grandes avenidas por donde corren crecientes de capital extranjero. Luego, el caso de los seguros y los bancos. Hace tres o cuatro semanas, el propio Presidente de la Comisión de Seguros denunció que estas empresas estaban pasando a manos de capitales extranjeros. Si eso está pasando en una empresa que desde los años treinta debería ser mexicana, ¿qué pasará en los bancos si hace apenas dos años se expidió un decreto estableciendo que estos negocios deben ser manejados solamente por mexicanos?" (3).

En resumen, un panorama desalentador presenta la banca de depósito: Fuerte concentración monopolista y considerable participación de intereses extranjeros. Los grandes inconvenientes de ambos aspectos impulsan una corriente de opinión nacional que pugna por la intervención oficial para transformar radicalmente este instrumento crediticio. Esta intervención, que conduciría a la nacionalización de la banca, será objeto de nuestro análisis más adelante.

En lo que se refiere a la participación del sector privado en el financiamiento agrícola, se ha intensificado según se desprende de los siguientes datos. En la última Convención Bancaria, en el Informe presentado por el Consejo Directivo se expresó: "...Sin perjuicio de que la Asociación ha tomado para sí, entre sus más ingentes responsabilidades, la del estudio de problemas del campo... la banca privada ha intensificado desde hace tiempo, el otorgamiento de sus créditos. En efecto, cada día se canalizan volúmenes mayores de recursos del sistema al sector agropecuario, en el que se comprenden ejidatarios, pequeños agricultores y ganaderos, y la tendencia acusa, en firme, un mayor incremento" (4). Más adelante hace notar que "la canalización de los recursos ha sido hacia los pequeños propietarios y aún a grupos de ejidatarios en ciertas zonas del país, que han demostrado arraigo, dedicación y sobre todo que han logrado la -

(2) Landerreche Obregón, Juan. Mesa Redonda sobre "Las Inversiones Extranjeras". Ateneo Mexicano. 1968.

(3) Mesa Redonda sobre "Las Inversiones Extranjeras". Ateneo Mexicano. - 1968.

(4) Informe del Consejo. Asociación de Banqueros de México. XXXIV Convención Bancaria. México. 1968. P. 21

productividad adecuada que les ha dado capacidad de pago, procurando con servar el debido equilibrio entre la distribución de sus financiamientos...".

En la misma Convención, el Secretario de Hacienda y Crédito Público al informar sobre el financiamiento bancario a las actividades productivas, señaló un incremento superior al observado en 1966, llegando a 17.1%. "Dentro de este incremento, los recursos proporcionados al sector agropecuario aumentaron en 2 mil 587 millones, teniendo una participación creciente los aportados por la banca privada" (5).

Menos optimista resulta la observación severa hecha por el Secretario de Agricultura y Ganadería en la última Convención Nacional Ganadera. En la parte medular de su discurso, enfatizó: "En numerosas ocasiones, señores ganaderos, los hemos acompañado para tratar con la banca privada aspectos relativos a los créditos para el fomento pecuario. Desgraciadamente, siempre hemos encontrado disposición, pero solamente de palabra, para otorgar esos créditos. Quiero declarar, pues no tengo ninguna reserva a ese respecto, que la banca privada no concurre en los volúmenes deseables con créditos al campo. Quiero declarar que la banca privada no cumple estrictamente con las normas de los encajes legales para dedicarlos a la producción agropecuaria y, en cambio, hace otras inversiones de aplicación segura que no representan factores útiles al desarrollo nacional. Los banqueros deben saber que la paciencia de los campesinos tiene un límite; los banqueros deben saber que nadie tiene mayores privilegios y garantías que ellos mismos y que si no responden al reclamo de la nación, si no vuelven sus ojos hacia la miseria de los campesinos de Oaxaca, hacia la miseria de los campesinos de Tlaxcala y de las zonas desérticas del país, donde el hombre y su familia viven de milagro, entonces, posiblemente, el Gobierno se verá un día en la necesidad de intervenir con disposiciones legales, para canalizar los recursos de la banca privada al beneficio de los grandes núcleos rurales. Estamos seguros que la banca privada sabrá responder a esa exhortación y que si hasta ahora ha mantenido una actitud de desconfianza hacia los ejidatarios, a quienes todavía no considera sujetos de crédito, sabrá responder a los ganaderos, a los pequeños propietarios, para que la banca oficial, que si está cumpliendo, dedique toda su atención y esfuerzo a los más desvalidos" (6).

(5) Discurso. Convención Nacional Bancaria. México. 1968

(6) Revista "Comercio Exterior". Tomo XVII. No. 17. 1967. p. 808.

Como hemos visto, anteriormente, el sector privado considera - que sí ha respondido a los requerimientos crediticios del campesino, en - la medida de sus posibilidades y que no existe un plan nacional que permita a la iniciativa privada actuar conjuntamente con el sector público en la solución del problema agrario.

Por nuestra parte creemos que, si bien no existe un plan nacional de desarrollo agrícola perfectamente elaborado, sí es posible la concurrencia de la banca privada y oficial en determinadas zonas, por ejemplo, las zonas de riego.

Ahora bien, esta nos parece la solución más viable en la actual - etapa del proceso de desarrollo de nuestro país. No debe descartarse, por tanto, la necesidad de la nacionalización del sistema crediticio mediante - la intervención del Estado, sugerida ya por el Secretario de Agricultura y Ganadería, que podría aplicarse gradualmente.

La nacionalización del sistema bancario no es una medida de tipo exclusivamente socialista. Parcial o totalmente existe en varios países de marcada orientación capitalista. Ha habido autores como L.V. Chandler - que se preguntan si en los actuales sistemas monetarios, en los que gran parte de la circulación monetaria está determinada por el sistema bancario a - través de sus préstamos e inversiones, "conviene permitir que la oferta de dinero esté determinada en un grado tan considerable por particulares, cuyo motivo principal no es una política monetaria que tenga por finalidad la estabilización económica, sino más bien los beneficios que puedan obtener - en sus operaciones de inversión y de préstamo" (7).

Casos concretos de nacionalización del crédito son los de Francia y Costa Rica en donde los principales bancos comerciales fueron nacionalizados y orientados hacia los fines de desarrollo económico general del país, considerando que al manejar esencialmente dinero público debían ponerse - al servicio de la nación.

En el caso de México, además de la consideración anterior, existe una razón adicional y muy importante: la fuerte influencia de intereses ex-

(7) Chandler, L.V. "Introducción a la Teoría Monetaria". Fondo de Cultura Económica. México. 1942. p. 53.

tranjeros en esas instituciones.

Cómo se iniciaría el proceso de intervención estatal? La medida inicial podría ser el establecimiento de instituciones de depósito que compitieran con las instituciones particulares semejantes y que, por su honesta administración, eficiente servicio y adecuada organización, fueran absorbiendo el volumen de los depósitos totales del país.

V

LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO

Además de las organizaciones estatales que concurren al desarrollo de la economía del campo, existen otras instituciones auxiliares que, en diversas formas, complementan el cuadro básico de apoyo al sector agrícola.

Entre las principales instituciones de fomento a que hacemos referencia destacan la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A., la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

ASEGURADORA NACIONAL AGRICOLA Y GANADERA, S.A.

Por Ley publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1961 fue instituido el Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

En las disposiciones generales se indica que el seguro tiene como objeto resarcir al agricultor de las inversiones directas efectuadas en su cultivo, para obtener una cosecha, cuando ésta se pierda total o parcialmente como consecuencia de la realización de algunos de los riesgos que la misma Ley prevé.

El seguro ganadero tiene por objeto resarcir al ganadero de las inversiones efectuadas en su ganado cuando el mismo perezca, pierda su función específica o se enferme, como consecuencia de la realización de alguno o algunos de los riesgos prevenidos por esta Ley.

Se indica también, que las instituciones nacionales de crédito no podrán otorgar créditos de habilitación o avío, ni créditos refaccionarios, sin que previamente hayan solicitado el seguro agrícola integral y el seguro ganadero correspondiente a las explotaciones agrícolas o ganaderas a las que estén destinados sus financiamientos. La misma obligación se impone a los administradores de fondos del Gobierno Federal destinados a otorgar financiamientos para explotaciones agrícolas y ganaderas aún cuando se aplique solamente en las regiones y para los cultivos respecto de los cuales ya se hayan establecido los seguros agrícola integral y ganadero.

A la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, institución encargada de prestar el servicio del seguro, se le señalan, además, las siguientes atribuciones:

II. Practicar otras operaciones de seguro que le autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los ramos de producción agropecuaria y conexos;

III. Reasegurar los riesgos que cubran en seguro directo las sociedades mutualistas que hayan celebrado con ella el contrato-concesión respectivo;

IV. Reasegurar los riesgos que cubran en seguro directo las instituciones mexicanas de seguros, por la operación de otros tipos de seguros agrícolas; por los que éstas solicitarán de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., el reaseguro correspondiente, antes de ofrecerlo a cualquiera otra institución del país o del extranjero;

V. Ceder en reaseguro los riesgos que haya contratado directamente o reasegurado a las sociedades mutualistas o a otras instituciones;

VI. Efectuar las investigaciones, estudios y cálculos necesarios para practicar las operaciones de seguro agrícola integral y de seguro ganadero;

VII. Llevar estadísticas en materia de seguro agrícola integral y de seguro ganadero;

VIII. Formular las recomendaciones que estime pertinentes para mejorar los servicios del seguro agrícola integral y ganadero; y

IX. Realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para efectuar las operaciones y cumplir las funciones a que se refieren las fracciones anteriores.

Para iniciar sus operaciones, la Aseguradora dispuso de un capital pagado no inferior a 25 millones de pesos representado por tres series de acciones:

La serie "A" que representa por lo menos el 51% del capital social, corresponde exclusivamente al Gobierno Federal y está suscrita y pagada totalmente por el mismo.

La serie "B" suscrita por las instituciones nacionales de crédito y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como por empresas de participación estatal; y

La serie "C" suscrita libremente, teniendo preferencia las sociedades mutualistas.

Las acciones de la serie "A" son nominativas e intransferibles, las de las series "B" y "C" son nominativas y sólo pueden transferirse a las personas o instituciones que correspondan.

La misma Ley integra el Consejo de Administración de la Aseguradora con nueve consejeros: cuatro de la serie "A" que representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y Banco de México, S.A.; tres de la serie "B" representantes del Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal y Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; y los dos restantes consejeros de la serie "C" representando a la Federación de Sociedades Mutualistas del Seguro Agrícola y Ganadero, e Instituciones de Crédito Privadas.

Respecto a las operaciones que puede realizar la Aseguradora, podrá asegurar cultivos contra los siguientes riesgos: a) sequía; b) helada; c) granizo; d) vientos huracanados; e) incendios; f) enfermedades y plagas; g) exceso de humedad y h) inundación.

En el seguro ganadero, la institución puede asegurar animales contra los riesgos de: muerte por enfermedad o accidente; pérdida de la función específica a que estuviere destinado el ganado, y enfermedad.

Datos obtenidos del III Informe Presidencial indican que hasta el 31 de agosto de 1967 se habían asegurado 3 millones 250 mil hectáreas, 260 mil bovinos y 40 mil equinos, con una cobertura de 4 mil 500 millones de pesos y 395 millones de pesos, respectivamente. En el mismo documento se calcula que el monto de las indemnizaciones ascenderá en el presente año a 428 millones de pesos en el ramo agrícola y a 17.3 millones de pesos en el ganadero.

BANCO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO, S.A. DE C.V.

Con el objeto de coadyuvar al fomento y desarrollo de las sociedades cooperativas y uniones de crédito popular, el 30 de abril de 1947 fue expedida una Ley estableciendo el Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

Como propósitos del Banco se enuncian:

I. Efectuar con las sociedades cooperativas y uniones de crédito popular constituidas conforme a la ley, operaciones de descuento, aval, préstamos de habilitación o avío, reaccionarios o hipotecarios y en general, toda especie de operaciones activas de crédito, excepto las propias de los Bancos de Capitalización;

II. Coadyuvar al fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria en el país, a cuyo efecto podrá realizar también con personas físicas pertenecientes al grupo conocido con el nombre de artesanos, o sociedades distintas de las cooperativas y uniones de crédito popular, cualquier especie de operaciones activas de crédito, excepto las de capitalización, siempre que dichas sociedades tengan un capital menor de \$ 250,000.00;

III. Cuando así lo acuerden previamente con el propio Banco, actuar como agente de las cooperativas, uniones de crédito popular, artesanos y pequeños y medianos industriales:

- a) Para la compra de los elementos que unas y otros necesiten para su explotación; y
- b) Para la venta de sus productos;

IV. Adquirir para su venta o alquiler a las personas a que se refieren las dos primeras fracciones, la maquinaria, equipo y demás elementos que necesiten para su explotación;

V. Efectuar las operaciones previstas por los artículos 10 y 26 de la Ley General de Instituciones de Crédito, en cuanto las mismas propendan a la realización de interés económico general o local, o bien representen inversiones que hayan de hacerse en cumplimiento de la propia Ley, o para no mantener improductivos los recursos de la institución;

VI. Realizar con las cooperativas, uniones de crédito popular y otras personas o empresas con quienes opere o pueda operar así como con los sindicatos de trabajadores, de cualquier especie de operaciones pasivas propias de la banca de depósito, de las instituciones financieras y de las sociedades hipotecarias;

VII. Actuar como fiduciaria respecto de bienes y derechos que -- pertenezcan al Gobierno Federal, a los Estados y Territorios, a las sociedades cooperativas, a las uniones de crédito popular y a los particulares; y

VIII. Organizar y administrar el Departamento de Ahorro Obrero.

El capital social del Banco es variable pero en ningún caso puede ser menor de Dos millones cuatrocientos cincuenta mil pesos. Esta cantidad es en razón de que la Ley General de Instituciones de Crédito requiere precisamente esa suma, en atención al número y género de las operaciones que constituyen el objeto de la Sociedad.

Al iniciar sus operaciones, el Banco tuvo 10 millones de pesos -- como capital social, representado por tres series de acciones, la serie --- "A" suscrita por el Gobierno Federal exclusivamente; la serie "B" suscrita por los Bancos Asociados al Banco de México, por las Compañías de Fianzas y por los particulares (en este caso solamente suscribieron acciones el Banco Nacional de México y el Banco Mexicano); y la serie "C" suscrita por Sociedades Cooperativas y Uniones de Crédito Popular.

COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES

Por Decreto de 23 de marzo de 1965 fue creada la CONASUPO -- como órgano público descentralizado, en substitución de la sociedad anónima del mismo nombre.

Se señalan como propósitos fundamentales de este organismo salvar guardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos.

Con relación a los primeros, la CONASUPO asegura al campesino una remuneración razonable, mediante los precios de garantía que el Ejecu--

tivo Federal ha fijado para ciertos cultivos básicos, como el maíz, el trigo, el frijol y el arroz.

Los precios de garantía se entregan directamente al agricultor con lo que se pretende desterrar prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan con fines de especulación.

Asimismo, está encargada de promover la comercialización de las cosechas conforme a normas de calidad que garanticen, por una parte, el interés de los consumidores y, por la otra, favorezca la colocación de los excedentes en los mercados internacionales.

En lo que toca a los grupos sociales económicamente débiles, la CONASUPO se propone incrementar su capacidad adquisitiva a fin de mejorar su alimentación y elevar su nivel de vida.

Para lograr lo anterior se distribuyen alimentos y artículos de uso necesario, de buena calidad y a bajo precio, a través de tiendas móviles y tiendas fijas que funcionan tanto en la ciudad como en el campo.

Estas dos funciones le permiten a la CONASUPO actuar como un organismo regulador del mercado de las subsistencias, tendiente a evitar toda alza en los productos agrícolas básicos, cualquier aumento irregular en los productos que maneja y, a la vez, evitar la formación de monopolios en los artículos de primera necesidad.

De acuerdo con un estudio realizado por el Lic. Vicente Lombardo Toledano, en la fijación de los precios de garantía la CONASUPO ha pasado ya de la política limitada al cálculo de los costos y del precio excesivo de los productos; al estímulo de la producción en donde carece de alicientes y es aconsejable aumentarla para satisfacer la demanda interior y lograr divisas provenientes de las ventas al extranjero. Así, por ejemplo, la tonelada de maíz en la zona de riego de Tamaulipas tiene como precio de garantía \$ 800.00; pero en el resto del país, que corresponde a las tierras de temporal, el precio de garantía es de 940 pesos. El trigo tiene como precio de garantía en Sonora, Sinaloa y Territorio de Baja California, 800 pesos, porque disfruta de riego, y en el resto del país de 913 pesos por las mismas razones que en el caso del maíz. El frijol en cambio, tiene un solo precio de garantía, que es de 1,750 pesos por tonelada porque su pro-

ducción no obedece a las razones de los otros productos. El arroz, en Sinaloa, vale 900 pesos la tonelada, y en Morelos, zona propicia para la producción del grano, tiene 1,100 pesos, para que sea más que en el pasado, un gran centro productor del grano que contribuye a satisfacer las necesidades nacionales y también para la exportación.

La tonelada de sorgo vale 625 pesos en todo el país; el cártamo 1,500 pesos como precio único; el ajonjolí 2,500 pesos y la soya 1,600 pesos. La semilla de algodón en el Valle de Mexicali tiene como precio de garantía 800 pesos y en el Valle de Apatzingán 900 pesos, prosiguiendo la política del estímulo de las siembras en los lugares adecuados para - cierto tipo de productos agrícolas.

No fue necesario que la CONASUPO adquiriera de antemano las cosechas porque con una cantidad importante de ellas obligó a los comerciantes a bajar los precios. Posteriormente ha seguido la política de las - compras ilimitadas. De estas operaciones se obtuvieron los siguientes resultados: En 1961 el organismo gubernamental de entonces (CEIMSA) compró 621 mil toneladas de maíz, en tanto que la CONASUPO calculó adquirir 2.072,000 toneladas en 1967. Lo mismo ha ocurrido con los demás productos como el trigo, el frijol y el sorgo que aumentaron considerablemente respecto de 1961.

Otro de los grandes problemas de la agricultura, especialmente de la producción de los ejidos, es el acarreo de las cosechas y su almacenamiento. Los silos que maneja Almacenes Nacionales de Depósito resultan - insuficientes. La CONASUPO ha encontrado el medio de resolver en parte esta situación, levantando silos para la producción ejidal. Con los materiales del lugar -piedra, adobe u otros- encomienda a los campesinos su construcción, que no necesita fierro y cemento porque tiene una estructura cónica simple, semejante en su aspecto a las tiendas de las antiguas tribus indígenas del Norte. Con estos silos se pretende resolver parcialmente el - problema del almacenamiento de los productos agrícolas, que proporcionarían al mercado las cantidades que requiera en vez de guardarla en grandes depósitos que exigen inversiones cuantiosas tanto por su construcción como por su mantenimiento.

Para cumplir con sus múltiples funciones, la CONASUPO ha tenido que crear una serie de órganos: la Compañía Distribuidora de Subsisten-

cias, la Rehidratadora de Leche, la del Maíz Industrializado y una Comisión para el mejoramiento de la vida rural, con expendios de objetos de uso doméstico indispensables y ropa de consumo popular.

En el III Informe de Gobierno del Presidente Díaz Ordaz, se señaló que los centros de compra, de 225 que eran en 1964, aumentarán a 495 para la siguiente cosecha de invierno. En el mismo documento se afirma que los campesinos se convierten en productores y, al mismo tiempo, almacenistas y liquidadores del gobierno al certificar la calidad y el peso de sus semillas.

En el año de 1967, según el Informe Presidencial se compraron 4,084 millones de toneladas de maíz, trigo, frijol, sorgo, oleaginosas y leche en polvo, con valor de 3,760 millones de pesos.

Finalmente se señala que el Gobierno Federal, en atención al servicio público que presta la Institución, cubre, mediante subsidio, las diferencias que resultan al final de cada ejercicio.

FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL

Los antecedentes directos de esta Institución se encuentran en la Dirección de Promoción Agrícola, creada en el año de 1958 por la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Un año más tarde, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización estableció la Dirección de Fomento Agrícola y en el mismo año, fue instituido el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Con la creación del Fondo se pretende formar un patrimonio agrícola ejidal que permita a los ejidatarios contar en cualquier momento, con recursos propios para financiar e impulsar sus actividades agrícolas y para realizar o industrializar sus productos en condiciones ventajosas sin acudir al agio.

Las fuentes de recursos con que se integra el Fondo son:

- a) Los Fondos Comunes Ejidales.
- b) Los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación o permutas de los terrenos ejidales.

- c) Por intereses derivados de operaciones que se realicen con el Fondo o con la inversión de sus disponibilidades.
- d) Las utilidades que obtenga el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, por los fraccionamientos que realice.
- e) El dinero en efectivo que se reciba en sustitución de las crías que deben entregar los concesionarios de inafectabilidades ganaderas.
- f) Las aportaciones del Gobierno Federal; y
- g) Los demás recursos que el Fondo obtenga por otro concepto.

El manejo del Fondo se encarga al Comité de Inversión de Fondos, al que se le conceden las siguientes facultades:

- a) Formular los planes generales de fomento ejidal y definir los criterios que deban aplicarse para autorizar las inversiones de los fondos comunes solicitados por los ejidos que operan con el Fondo.
- b) Formular los planes particulares de fomento económico ejidal de regiones o grupos de población.
- c) Colaborar con las autoridades agrarias del país, en lo que se refiere a la organización y promoción agrícola y ganadera, manejo y colocación de los productos y desarrollo y fomento de la industria rural ejidal.
- d) Celebrar operaciones de crédito y otorgar las garantías que estime adecuadas.
- e) Otorgar créditos con destino al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción de actividades productivas.
- f) Establecer las bases generales de contratación de madera, resinas, canteras, pastos y otros recursos ejidales.

Sobre las operaciones realizadas por el Fondo debe señalarse que se iniciaron con un capital de 244 millones de pesos, concediendo créditos por 59.4 millones de pesos en inversiones productivas e inversiones sociales. En las primeras, destacó el renglón de préstamos de avío; y entre las segundas predominó la perforación de pozos en zonas desérticas y las inversiones destinadas a ingenios azucareros.

En el período comprendido del 1o. de septiembre de 1963 al 30 de agosto de 1964 las inversiones en ingenios e industrias absorbieron el 82.4% del total en comparación con el 10.2% que correspondió a las inversiones productivas y el 7.4% a las sociales.

En el lapso transcurrido entre 1965 y 1966, según los últimos informes, el Fondo invirtió un total de 53 millones de pesos, calculándose en 758 los ejidos o comunidades beneficiadas con los créditos durante el último año.

Las sugerencias hechas para el funcionamiento eficaz del Fondo pueden resumirse en las presentadas en el seno del último Congreso Nacional Agrario, efectuado en agosto de 1967. Estas recomendaciones fueron:

a) Las funciones del Banco Nacional de Crédito Ejidal deben ser exclusivamente de crédito, principalmente en inversiones de considerable valor, pero debe acudir en ayuda de ejidos pobres para suplir sus deficiencias de financiamiento, previa sugerencia del Fondo.

b) El Fondo debe cubrir actividades (además de las que se le han encomendado) que actualmente desempeña el Banco Ejidal y que no son propiamente crediticias.

c) El Fondo debe estudiar la posibilidad de incluir, dentro de sus operaciones, a la totalidad de los ejidos del país, aunque muchos de ellos no cuenten con recursos suficientes para sostener su propia economía, pues debe mantenerse el principio de que los ejidos favorecidos auspicien el desarrollo de los no favorecidos sin aceptar que éstos sean parasitarios.

d) Los fondos comunes ociosos de ejidos de escasos recursos no los deben absorber los ejidos prósperos, sino que el Fondo debe promover actividades productivas o inversiones sociales básicas para darles aplicación.

e) El Fondo debe continuar con la tendencia de incrementar los créditos canalizados a las inversiones productivas sin descuidar los renglones básicos de carácter social que constituyan la infraestructura adecuada para el desarrollo de las primeras.

f) El Fondo debe propiciar de modo intensivo la introducción de maquinaria moderna y demás implementos agrícolas en el ejido. Igualmente debe fomentarse el uso de semillas mejoradas, insecticidas y fertilizantes, pues el incremento del rendimiento agrícola no debe buscarse exclusivamente abriendo nuevas tierras al cultivo, sino aumentando la productividad por cada hectárea cultivada usando nuevas técnicas.

g) El Fondo debe dar preferencia a actividades de fomento ejidal y considerar como marginal el aspecto crediticio, pues éste debe ser función del sistema bancario nacional y privado. En cambio, es necesario que el ejido reciba orientación técnica, educación ejidal, organización para la producción y para la comercialización de sus productos, etc.

h) El Fondo debe establecer los mecanismos necesarios para hacer flexible la obtención y utilización de los fondos comunes que los ejidos hayan aportado. El aprovechamiento de esos fondos no debe causar intereses en cuanto sean usados por los ejidos o comunidades dueños de los mismos.

i) El Fondo debe entregar, obligatoriamente, los fondos que les correspondan a los ejidos y comunidades, sin que medie para ello, solicitud de entrega, y promover la inversión a través de asesoramiento técnico y sugerencias de programas con base en las necesidades de los ejidatarios o comuneros (1).

(1) Anzures Espinosa, Rubén. Revista del México Agrario. No. 1. Noviembre-diciembre 1967.

CONCLUSIONS

- I. El objeto de la operación de la economía de cualquier país es elevar el nivel de vida de la población que le permita satisfacer necesidades de otros tipos.
- II. Generalmente el desarrollo económico es concebido como el aumento sostenido de la producción de bienes y servicios en la sociedad y durante un período determinado, mayor el incremento registrado de su población, durante el mismo lapso.
- III. El desarrollo implica una transformación de vasto alcance, en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo.
- IV. En las economías subdesarrolladas se advierten las siguientes características: Predominio de las actividades primarias; marcada dualidad en economías; distribución inequitativa del ingreso; desequilibrio en las relaciones internacionales de comercio; alta tasa de incremento demográfico; alta propensión media y marginal al consumo y baja propensión al ahorro; bajo nivel de productividad; subempleo y capacidad productiva; alta de aprovechamiento de los factores productivos; y fuerte grado de dependencia con relación a países desarrollados.
- V. Además de las características económicas señaladas, se observan otras de tipo social como el analfabetismo, la insalubridad, la mortalidad excesiva, etc.
- VI. La dependencia económica provoca la subordinación política de los países subdesarrollados.
- VII. En México, la tasa de crecimiento de la producción nacional en 1967 fue de 6.4% superando el ritmo de crecimiento de la población que es de 3.6%. Sin embargo, ramas importantes como la energía eléctrica, comunicaciones y transportes, agricultura y minería, se mantuvieron prácticamente estancadas y otras, como la industria manufacturera, la indus-

tria de la construcción, la ganadería, el comercio y el gobierno, disminuyeron su ritmo.

- VIII. Aunque el desarrollo del ingreso por habitante fue de --- 2.7% superando la cifra señalada como meta en los planes de la Alianza para el Progreso, el crecimiento disminuyó, principalmente, por la reducción en el dinamismo de la industria y del comercio.
- IX. Para evitar que la reducción en el dinamismo de la industria continúe, debe ampliarse el mercado extraterritorial -- acrecentando las exportaciones. Ello requiere aumentar -- la especialización y mejorar la eficiencia productiva.
- X. En nuestro tiempo, el espíritu social del desarrollo económico es indiscutible. Sustentado en el profundo humanis-- mo de nuestra Revolución, el desarrollo no puede ser considerado como un fin sino como un medio para instaurar -- el imperio de la justicia social.
- XI. Estudiar los problemas del subdesarrollo implica considerar -- el contexto de la actividad económica, las relaciones entre las estructuras económicas y las estructuras de encuadramien-- to (estructuras sociales, estructuras políticas, estructuras -- mentales).
- XII. Causas estructurales internas y causas provenientes del exterior determinan el estancamiento de la economía nacional.
- XIII. La actual tendencia de la economía mexicana no se origina, en un fenómeno casual, cíclico o transitorio sino en la estructura misma del aparato encargado de la producción y -- distribución. Este requiere cambios estructurales que sólo po-- drán efectuarse si una vigorosa corriente de opinión organi-- zada impulsa al sector público a una acción profundamente -- transformadora.
- XIV. Esta acción transformadora deberá plasmarse en un Plan Na-- cional de Desarrollo basado en los siguientes factores econó--

micos: Intervención del Estado en la economía como órgano responsable de la planificación; redistribución del ingreso nacional; reglamentación estricta de las inversiones extranjeras; aplicación radical de la Reforma Agraria; diversificación del comercio exterior; nacionalización del sistema crediticio; y control de cambios.

- XV. Superada la posición liberal individualista por la filosofía social de nuestro movimiento revolucionario, el pueblo mexicano ha plasmado en Ley Fundamental un credo social y un programa de acción, cuyos postulados esenciales ubican al hombre como fin único e insoslayable procurando su íntegra realización.
- XVI. La misma dinámica de nuestra Revolución influye en la transformación de la realidad social. No es su característica la de una entidad petrificada por el dogmatismo. Es, esta realidad social, susceptible de perfeccionarse conforme a las diversas etapas que su desenvolvimiento presente.
- XVII. La vida económica de nuestro país se encuentra actualmente más avanzada que la Constitución cuya única disposición sobre la materia se establece en el artículo 28. Las leyes naturales del desarrollo económico que operan en México, como en todos los países sustentados en la propiedad privada de los medios de producción, derivan a la concentración del capital en pocas manos y a la formación de monopolios a pesar de las prohibiciones legales.
- XVIII. Entre los cambios radicales que la organización social y económica de nuestro país requiere para su desarrollo, debe entenderse a suprimir la propiedad privada de los medios de producción, raíz de la desigualdad entre los hombres.
- XIX. Varias razones fundamentales explican la relevancia del sector agrícola en la economía: Su progreso implica el fortalecimiento del mercado interno; constituye la fuente esencial de materias primas de la industria; genera fondos que al acumularse se invierten en otras actividades; es la fuente pro-

ductora de alimentos para la población; y su desarrollo liberará mano de obra que se desplaza hacia otros sectores.

- XX. La planificación del desarrollo debe propiciar el mejoramiento substancial de la agricultura propiamente dicha, - la industrialización agropecuaria, las inversiones de infraestructura y la revisión de la tenencia de la tierra a fin de transformar la explotación agropecuaria de características de subsistencia en una más modernizada y de gran escala.
- XXI. La doctrina sobre el carácter y las finalidades de la economía nacional debe ser incorporada a la Constitución dado que los principios del desarrollo económico, conjuntamente con otros, fundamentan la organización del país.
- XXII. El órgano central de planificación debe residir en una Comisión Nacional facultada para autorizar y vigilar las inversiones y la ejecución del Plan en sus diferentes etapas.
- XXIII. La Comisión Nacional de Planeación deberá estar integrada por titulares de Secretarías clave, banca central y técnicos con vasta experiencia política y administrativa. Además, deberá contar con el respaldo del titular del Poder Ejecutivo.
- XXIV. Debe continuarse el debate en el Senado de la República - sobre el proyecto original de Ley Federal de Planeación, - aceptándose su carácter nacional y no sólo federal y agregándose las funciones ejecutivas de la Comisión de Planeación.
- XXV. La ejecución de la Reforma Agraria es uno de los postulados fundamentales del movimiento reivindicador de 1910. El triunfo de esta lucha popular trajo como consecuencia la nueva estructura de la tenencia de la tierra: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.
- XXVI. El artículo 27 Constitucional vigente estableció por vez --

primera el sentido social de la propiedad.

- XXVII. Los rendimientos por hectárea de las pequeñas propiedades y de los ejidos han corrido uniformes, en términos generales.
- XXVIII. Deben impulsarse las formas de tenencia de la tierra que tengan mayor capacidad de incrementar la productividad. En este sentido debe fortalecerse el ejido a fin de convertirlo en una unidad económica de producción mediante su explotación colectiva.
- XXIX. El propósito de liquidar el latifundio es frenado por la -- fracción XVII del artículo 27 Constitucional referente a la extensión máxima de tierra que puede poseer un solo individuo o una sociedad y a los excedentes de la misma.
- XXX. Debe reformarse la fracción XVII del artículo 27 Constitucional estableciendo una de estas alternativas: o se considera terreno nacional todo excedente de la pequeña propiedad o se fija un plazo a sus propietarios para venderlo y, de no hacerlo, la nación lo incorporará a su dominio.
- XXXI. Las adiciones a la fracción XV del mismo artículo 27 también han servido para fortalecer el latifundio al considerar pequeña propiedad lo que el Código Agrario señalaba como superficies inafectables, al aumentar los límites de la pequeña propiedad en los cultivos más remunerativos y al declarar inafectables las pequeñas propiedades aún cuando debido a la mejoría obtenida por obras de riego, drenaje o cualesquiera otra ejecutada por los propietarios, se rebasen los máximos establecidos por la Constitución.
- XXXII. La importancia del crédito en la estructura agraria es evidente como instrumento destinado a proveer a la agricultura los recursos financieros, la asistencia técnica y la educación para su utilización por parte de los campesinos.

- XXXIII. Para realizar la función social del crédito agrícola se instituyeron el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Posteriormente, y con el propósito de descentralizar el crédito y hacerlo llegar en forma más expedita y oportuna a los agricultores y ejidatarios se creó el Banco Nacional Agropecuario.
- XXXIV. La banca privada no concurre en los volúmenes deseables con créditos al campo, entre otras razones por considerar que no existe un plan nacional que permita actuar conjuntamente con el sector público. Sin embargo, la concurrencia de la banca privada y oficial sí es posible en determinadas zonas, como las zonas de riego.
- XXXV. La banca de depósito en México se caracteriza por una fuerte concentración monopolista y considerable participación de intereses extranjeros. No debe desecharse, por tanto, la necesidad de nacionalizar el sistema crediticio mediante la intervención gradual del Estado.
- XXXVI. Además de las organizaciones estatales que concurren al desarrollo de la economía del campo, existen otras instituciones auxiliares que, en diversas formas, complementan el seguro básico de apoyo al sector agrícola. Entre las principales se encuentran la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

BIBLIOGRAFIA

- Anzures Espinosa, Rubén. "Revista del México Agrario". No. 1. Noviembre-diciembre 1967.
- Baran A. Paul. "La economía política del crecimiento". Fondo de Cultura Económica. México, 1961.
- Barre, Raymond. "El desarrollo económico". Fondo de Cultura Económica. México. 1966.
- Chandler, L.V. "Introducción a la teoría monetaria". Fondo de Cultura Económica. México. 1942.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición del Senado de la República. 1966.
- Ceceña José Luis, Landerreche Obregón y otros. "Las Inversiones extranjeras". Edición del Ateneo Mexicano. 1968.
- Chávez P. de Velázquez, Martha. "El Derecho Agrario en México". Ed. Porrúa. 1964.
- Doving, Folke. "Land Reform and Productivity: The Mexican case". Department of Agricultural Economics, University of Illinois, noviembre 1966.
- Díaz Ordaz, Gustavo. III Informe de Gobierno. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. 1967
- Dublán, Manuel y Lozano, José María. "Legislación Mexicana". Edición Oficial. Imprenta del Comercio. México. 1876.
- Economic Report No. 27. "Changes in Agriculture in twenty-six developing nations, 1948 to 1963". Noviembre 1965.

- Fabila, Manuel. "Cinco siglos de Legislación Agraria". -- Talleres de Industrial Gráfica. México.
- Fernández y Fernández Ramón, y Acosta, Ricardo. "Política Agrícola". Fondo de Cultura Económica. México, 1961.
- Fernández y Fernández Ramón. Boletín de Estudios Especiales del Banco Nacional de Crédito Ejidal No. 63.
- Informe del Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento. "Discusiones sobre Planificación". Siglo XXI Editores. México, 1966.
- Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana. Prol. de Manuel González Ramírez. Fondo de Cultura Económica. - México, 1954.
- González Roa, Fernando. "El aspecto agrario de la Revolu-- ción Mexicana". Problemas Agrícolas e Industriales de Méxi-- co. 1955.
- Ley del Banco Nacional de Fomento Cooperativo. México. - 1968.
- Ley del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ga-- nadería y Avicultura. México, 1967.
- Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero. México, 1968.
- Ley Federal de Planeación. Anteproyecto. Diario de los De-- bates. Senado de la República. México, 1963.
- Leyes de Reforma, Empresas Editoriales, México, 1955.
- Lobato López, Ernesto. "El crédito en México". Fondo de - Cultura Económica. 1945.
- López Gallo, Manuel. "Economía y Política en la Historia de México". Editorial Grijalbo, México, 1967.

- López Negrete, Ladislao. Informe del Consejo, Asociación de Banqueros de México, 1968.
- Manzanilla Schäffer, Victor. "La Reforma Agraria". Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México, 1964.
- Myrdal, Gunnar. "El Estado del futuro". Fondo de Cultura Económica. México, 1961.
- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario". Editorial Porrúa. México, 1959.
- Memoria de Labores. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México. 1963.
- Ortiz Mena, Antonio. Discurso. XXXIV Convención Nacional Bancaria. México. 1968.
- Pichardo Pagasa, Ignacio. Revista Comercio Exterior, Tomo XIV, No. 8, México, 1963.
- Reyes Heróles, Jesús. "Estado, Programa y Partido". Memoria de la Primera Reunion Nacional de Programación del P.R.I. México, 1963.
- Reyes Osorio, Sergio. "Estructura agraria, demografía y desarrollo económico". Revista Planificación No. 1. México, enero-febrero 1968.
- Revista "Comercio Exterior". Tomo XVII, No. 17. México, 1967.
- Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Fondo de Cultura Económica. México, 1959.
- Tello, Carlos. "La tenencia de la tierra en México". Instituto de Investigaciones Sociales. U.N.A.M. 1968.

- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". - Editorial Porrúa. México, 1964.
- Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de - 1856-1857. Tomo I. Imprenta de Ignacio Cumplido. México, 1857.