

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AGRICOLA

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

CURA VASQUEZ GILBERTO

MEXICO, D. F.

1968

M 78367



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 LA DULCE MEMORIA DE MI MADRE.

A NUESTRA GRAN ASSENTE: MI HIJA.

A MI PADRE.

A IRMA: MI COMPAÑERA.

A MIS HIJOS:

Yolanda.

Gilberto.

José Luis.

Jorge Armando.

A MI ABUELITA.

AL SEÑOR INGENIERO PASCUAL LARRAZA SMITH.

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AGRICOLA

---0---

C A P I T U L O P R I M E R O

- I.- LA ADMINISTRACION:- a) Su doble consideración. b) Administración privada y administración pública, sus fines.
- II.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA PUBLICA: a) Criterio formal u orgánico. b) Criterio material. c) Criterio etimológico. d) Criterio que considera a la función administrativa como una organización de los servicios públicos. e) Criterio aceptado.
- III.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: a) Introducción.
- IV.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: a) La centralización administrativa. Principales características. b) La desconcentración administrativa. c) La descentralización administrativa. --
1.-Descentralización por servicio. 2.- Descentralización por --
región. d) Conveniencias de la descentralización. e) Inconve --
niencias de la descentralización. f) Características principa --
les de la descentralización.
- V.- LA CENTRALIZACION EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO: a) Quien pesé la jefatura suprema de la administración pública. b) El régimen ministerial. c) Nomenclatura de los ministros. d) El doble carácter de los ministros. e) Los Departamentos Administrativos. f) --
Otros funcionarios administrativos. g) El régimen jurídico de --
las dependencias administrativas.

VI.- LA DESCENTRALIZACION EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO: a) La des-
centralización por región. b) La descentralización por servicio.

I.- LA ADMINISTRACION.-

Como habremos de estarnos refiriendo en todo lo largo de --- nuestro trabajo a la función administrativa se hace necesario, tanto en be- neficio de un mejor desarrollo como de una más clara exposición del mismo, clarificar lo que se entiende por administración, que conotación tiene la - voz administración. A tal propósito hemos de dedicar los primeros párrafos de nuestro trabajo.

a).- Su doble consideración.-

Principiaremos diciendo, que podemos considerar desde un doble- punto de vista al fenómeno de la administración: Una primera estimación pu- ramente objetiva. Ello sucede cuando, haciendo abstracción de cualquier --- otro elemento, observamos el cumplimiento de las más vastas tareas para la- realización de un fin predeterminado; el que puede resultar de diversa índo- le según sea la actitud política adoptada por quien realice aquellas ta- reas en las que resuelve la administración. Este criterio encuentra, a su - vez, su fundamento en una consideración de tipo etimológico, ya que, se dice- que administrar es prestar servicios: Administrar, se sostiene, proviene de- la voz latina administrare que se encuentra formada por la preposición ad- el sustantivo manus- y el verbo thraere. Traer a mano, prestar servicio. - Ahora bien, cuando atendemos exclusivamente a quienes o quien cumple aquel- complejo de tareas en las que, como ya dijimos, se resuelve la administra- ción -objetivamente considerada- cuando indagamos, cuando inquirimos, como - es que se cumple con aquella función, por quién es cumplida, nos encontramos entonces frente a una consideración meramente subjetiva.

b).- Administración privada y administración pública, sus fines.-

Si dijimos en líneas anteriores, que la administración implí - ca cumplimiento de cometidos, realización de fines y que estos -los fines,

pueden resultar de naturaleza varia, resulta, pues, inconcuso, que de la clasificación, de la diferenciación, de los fines se desprende el tipo de administración que se realiza. Pues bien, si el fin tiende a la satisfacción de intereses privados el resultado será una administración puramente privada; pero, si por el contrario, el fin propuesto persigue la satisfacción del interés público, del interés general, nos encontramos colocados frente a una administración de la más pura naturaleza pública.

Es precisamente de la administración pública que nos hemos de ocupar. De esta habremos de decir, que es imposible hablar y excusarnos de hacer una consideración teleológica que el tema contiene insito por definición. Dicho de otro modo, si administrar, como ya lo explicamos, implica cumplimiento de actividades que se proponen un fin y tal fin ha sido, a través de la historia política, variante; se hace necesario referirnos, aunque sea de un modo breve, a algunos de esos multitudinarios fines que han sido buscados por el Estado, con independencia de que se hayan realizado o no.

Por la segunda mitad del siglo XVII surgen, con base en la ilustración; la que, por una parte, constituyó las bases ideológicas de aquel formidable y trascendental movimiento que fué la Revolución Francesa y, por otra parte, postulaba la libertad del individuo y de la investigación como premisa vital para la vida social; y que además propugnaba por que desapareciera la intervención estatal del fenómeno social. En fin, la ilustración tenía fé plena en la libertad individual. Surgen, dijimos, las que podremos llamar tendencias limitativas a la acción estatal; que consideran que el fin del Estado es la preservación de la libertad individual. Es exigida al Estado una actitud pasiva, contemplativa: Dejar obrar, dejar que el libre juego de la actividad privada se cumpla sin tropiezos.

Estas tendencias surgen a manera de protesta contra la concepción omnipotente que del Estado se había sostenido hasta entonces. Se postulaba en la esfera de la economía el liberalismo como fuente de inspiración para la acción estatal y en el campo filosófico-político se postulaba el individualismo que tantas y tan pesimas consecuencias produjo durante su vigencia.

Más el concepto teleológico estatal tendría que superarse. La administración pública no podría satisfacerse, conformarse, con tan mezquinos conceptos. De tal suerte, la dinámica estatal, rebazando tan pobre -- concepción, se vió precisada a realizar intereses morales, económicos, culturales, etc., que no podían, so pena de verse atendidos deficientemente, quedar en manos de entes de índole privada.

Así, poco a poco se fueron abandonando aquellos principios que -- alentaban la acción del Estado individualista y liberal. Se fué orientandopues, hacia el cumplimiento de fines que se consideraron superiores, por más justos. Se sostuvo entonces, que tantola sociedad como el Estado han de velar por la realización de la solidaridad social y la protección de los individuos, como parte del todo social; que en la protección de todos los hombres que constituyen la sociedad se protege a cada uno en lo particular. La actividad social toda se vé penetrada por la acción del Estado. Hay en toda sociedad, se dice, fines vitales para ella -- que el individuo aislado no podría realizar; el individuo en tales condiciones resultaría, por tanto, impotente para la consumación de tan superior fin: El bienestar general.

Surgen así las tendencias socialistas. Dentro de las cuales se -- sostiene como idea fundamental la autosuficiencia de la humanidad para -- con ello, realizar la perfecta y absoluta felicidad para sí misma. Ya --

no será el hombre, considerado como unidad aislada, quien constituya el objeto de tutela del ente estatal. Dicho de otra manera, el interés particular deja de ser objeto de la tutela estatal para ceder su lugar al interés general, al interés social. La sociedad, por otra parte, se considera, a su vez, como un complejo de relaciones de producción.

Hemos visto así, aunque muy sucintamente, como la administración pública, como función exclusivamente estatal, ha venido buscando la realización de un fin que venga a constituir la consumación del humano destino.

Con los párrafos anteriores damos por terminado una cuestión que, como ya dejamos dicho, consideramos de obligatoria exposición en obsequio de un mejor desarrollo lógico de nuestro trabajo. Nos proponemos, ahora sí, a entrar del lleno a la exposición de nuestro principal tema.

II.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA

a).- Criterio formal u orgánico.-

Para principiar hemos de decir, que para referirse a la función administrativa un nutrido grupo de tratadistas recurre a un criterio formal u orgánico, es decir, con vista al órgano estatal que cumple con esta importantísima función de administrar. Así se dice: "La función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo!"¹

Resulta fácil entrever en el fondo del criterio que nos ocupa la doctrina de la división de poderes y; por ello nos vemos obligados, siempre buscando una mejor exposición de nuestro trabajo, a hacer una consideración de tal doctrina; para de ella derivar la validez de aquel criterio formal de la función administrativa que en líneas superiores deja

1 Gabino Praga. Der. Adm. pág. 52. 9a. ed. 1962.

mos anetado.

Per todos es sabido, que tal doctrina fué expuesta por Montesquieu -- en su obra, "El espíritu de las leyes". Consideramos ocioso, precisamente por conocida, pormenizar aquí la tal doctrina; bastenos decir, que aquella doctrina surgió por atacar la fertaleza de la concentración absoluta.

Haremos unicamente referencia a las objeciones de que tal doctrina -- fué objeto; para luego, siguiendo un desarrollo ordenado, hacerlas extensivas al criterio formal objeto actual de nuestro estudio.

Se dice, que tal doctrina puede pensarse en forma ortodoxa, o bien, -- concebirse en forma, más o menos, atenuada. Si la suponemos funcionando -- con absoluta rigidez, ya no sólo la organización sino también la existencia misma del Estado serían poco menos que imposibles. Sería como meter -- al Estado en una camisa de fuerza que terminaría por impedir todo posible funcionamiento, volviendolo obsoleto. Bien, como la aplicación estricta de esta doctrina no puede hacerse sin perjuicio del Estado; resulta necesario hacer de ella una aplicación moderada, consistente en que la especialización de funciones que tal doctrina implica sufra un quebranto. Resultando -- con ello, que las funciones cumplidas por cada uno de aquellos poderes constitutivos del Estado no sean exclusivas y particulares de tales poderes. De aquí se sigue, que no es posible establecer una separación abismal entre dichos poderes y sus funciones.

De todo lo anteriormente apuntado hemos de concluir, que si no nos -- es dado pensar en un Estado en el cual sus poderes realicen sólo aquellas funciones que formalmente se les asignan; consecuentemente, se hace necesario que entre los poderes estatales y las funciones por ellos cumplidas -- se dé una interrelación. De aquí es forzoso concluir, que no es pertinente tratar de caracterizar la función administrativa mediante un crite-

rio inspirado en una doctrina que, en modo alguno, pueda ser aplicada literalmente; que solamente dotándole de cierta flexibilidad puede ser entendida. Que, en fin, no puede aceptarse un criterio que, por formal, resulta falso.

b).- Criterio material.-

Para hacer una consideración de tal índole habremos de atender en forma exclusiva, a la naturaleza propia de todos los actos que vienen a constituir la función administrativa pública.

Ofrecemos como ejemplo de definición que se ajusta a un criterio material a la que enseguida transcribimos: "La función que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones para casos individuales."²

Se desprende de tal definición, que todo acto material que se ejecute dentro de la esfera estatal y que sea cumplimentado por funcionarios de la misma se considera necesariamente como un acto administrativo. Observese, además, como se dá a la función administrativa una gran amplitud, pues, en élla se expresa que dicha función es prestada por el Estado considerándole como un todo indiviso, sin referencia en particular hacia alguno de los tres poderes tradicionales que lo constituyen, a diferencia de como lo hacen algunas otras definiciones que al respecto se han intentado.

Ahora bien, además de la índole material de la función administrativa que aquí estudiamos, consideramos que existe otra característica que le es muy propia. En efecto, no son simples actos materiales los que la vienen a constituir, sino que, por el contrario, tales actos van enderizados hacia la consecución del bienestar general y, por ende, con un vastísimo contenido social, económico, ético, técnico, etc. De donde resulta, que la noción de admi

nistración pública admite tantas definiciones como diverso puede ser el contenido de los actos materiales en que se resuelve dicha función. Pudiendo, por tanto, englobarse aquí todas aquellas definiciones que obedeciendo a la naturaleza, al contenido, de los actos en cuestión, nos han sido dadas. Algunas de tales definiciones atribuyen a los mencionados actos un contenido teleológico, p.e. la que nos dá Berthelemy: "Actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley"³; otras consideran, que la función administrativa se resuelve en la esfera de lo fáctico, de lo práctico; pero, que no obstante ello, al considerar a tal función como gestora del bienestar general, no menosprecian los elementos jurídicos, al Derecho, pues. Ahora bien, con relación al aspecto jurídico, hemos de terminar diciendo, que si los actos materiales resultan de trascendencia suma para nuestro propósito y, por ello, intentásemos la caracterización de la función administrativa no haríamos un gran favor a la mencionada función. Porque con ello, estaríamos negando el aspecto civilizador que indudablemente posee ésta. Consentiríamos, por otra parte, en que la actividad administrativa obedezca al mero arbitrio de quienes la cumplieren; sin sujeción alguna a las normas de Derecho a las que, en todo caso, debe someterse la actividad toda del ente estatal.

Por todas aquellas consideraciones, deshecharemos todas las definiciones que traten de individualizar a la función administrativa como un complejo de actos meramente materiales, sin sujetarse a un conjunto de normas de Derecho que los rijan y condicione.

c).- Criterio etimológico.-

Algo adelantamos en este punto cuando nos referimos, en los primeros párrafos de nuestro trabajo, a la administración. Cabe, sin embar-

3 Citado por Gabino Fraga. Op. cit. pág. 53

ge, hacer la aclaración consistente en, que cuando tratamos en aquel lugar el aspecto etimológico, nos referimos en modo exclusivo al fenómeno de la administración. Ahora, hemos de tratarle ya como una función que es cumplida por el Estado. Lo cual supone una referencia, aunque sea corta, a -- las funciones realizadas por aquel. El Estado requiere, por necesidad -- práctica, para cumplir sus cometidos, los que siempre y en todo caso, deben estar encaminados a la consecución de un fin de interés general, el Estado requiere, decíamos, de un complejo de órganos por virtud del cual manifieste su voluntad y ejerza sus vastas funciones. Respecto de tales funciones se dice, que el Estado, por una parte, satisface una actividad jurídica y, por otra, cumple con una actividad que, trascendiendo aquel marco -- jurídico, considerase eminentemente social. Dentro de aquella actividad -- jurídica se engloba a la función legislativa, en tanto que en ella se producen las leyes; y, además, a la actividad judicial, en cuanto se procura -- por ésta la actuación, el cumplimiento, del Derecho. Dentro de la segunda -- función estatal, de la que dimos, se considera eminentemente social, se -- comprenden todos aquellos actos tendientes a la satisfacción del interés social y que denominaremos actividad administrativa.

Dicho lo anterior, nos referiremos al criterio etimológico de aquella importantísima función estatal. Habiendo adelantado lo esencial en -- este particular tema, poco nos queda por decir. De tal suerte, solamente -- nos referiremos a lo que se entiende, que en síntesis se llega a sostener, -- que administración equivale a aplicación de medios a fines. Expresado -- con mayor amplitud, la administración pública implica la aplicación, por -- parte de Estado, de sus propios medios técnicos, económicos, científicos, -- etc., para la realización de cometidos que, en todo caso, insistimos, serán -- encaminados a la satisfacción del interés general o social.

En otro orden de ideas, a la tarea administrativa pública se le atribuye un alto contenido sociológico que, precisamente, por estar orientado hacia el bienestar general, según hemos dicho, por ser pública, compete al Estado; y, ya dentro de éste, en particular al poder ejecutivo; al que se considera como el único, entre los poderes estatales, que reúne las condiciones y requisitos necesarios e indispensables para el cumplimiento de tan esencial actividad. Más aún, en vista de la multitud de cometidos a cumplir por la dinámica estatal correspóndele al poder ejecutivo una competencia no concedida a los restantes poderes que estructuran al Estado. Dicho poder dispone de un complejo de órganos, personas y bienes que se interrelacionan para el cumplimiento de las tareas administrativas.

Volviendo al análisis de criterio etimológico seguiremos diciendo, que tal criterio considera conaturales a la función administrativa todas aquellas tareas que han de convertir en realidad los planes y programas estatales. Se dice, por otra parte, que la función administrativa se desenvuelve en una actividad que ha de ser continua; que en tal continuidad se hace residir una de sus diferencias primordiales.

Aunque en principio estamos de acuerdo con este particular punto de vista, definitivamente excluimos como bueno este criterio por considerar que hace de lado tan importante aspecto como resulta ser el Derecho. Veamos, el mencionado criterio agota la función referida, según llevamos dicho, en la fórmula: Aplicación de medios a fines. No considera, por tanto, que forzosamente aquella actividad debe quedar sometida a normas de Derecho, como corresponde a un Estado civilizado.

ch).- Criterio que considera a la función administrativa como una organización de servicios públicos.

He aquí un importantísimo y novedoso criterio que de la función administrativa se nos ofrece. En el cual, como habremos de verlo más adelante, se considera a la tarea administrativa pública como un complejo de servicios públicos; cuya organización y funcionamiento está a cargo del Estado. Para una mayor claridad, transcribimos lo que al respecto expresa Arturo: "Administrar es proveer por actos inmediatos e incesantes a la organización y funcionamiento de los servicios públicos!"⁴

Ahora bien, en busca de una mayor precisión en aquel concepto, se dijo posteriormente con relación a los actos administrativos, a la naturaleza de los mismos, en los cuales se concretizan los servicios públicos: La naturaleza del acto administrativo deriva de su propio fin. De otro modo dicho, el acto que nos ocupa es aquel que resulta, a la vez, concreto e individual; y que ha de realizarse para la prestación del servicio público. Más aún, no tan sólo deben considerarse con aquella naturaleza administrativa los actos que vienen a constituir los servicios públicos, sino que, además - deben considerarse como tales, aquellos actos que son determinados por dichos servicios.

Veamos, ahora, como es que la noción de servicio público se enlaza con la ciencia del Derecho administrativo. Una institución de interés general, como la que es objeto actual de nuestro estudio, no podría tener otro origen que no fuese el Derecho. Más todavía, el Derecho no solamente resulta ser su génesis: sino que, además, se encarga de su funcionamiento y organización. Ahora bien, si el acto administrativo es aquel que, con su naturaleza de individualidad y concreción, se ejecuta para la prestación de un servicio público, resulta inconcuso, que el acto administrativo debe realizarse dentro de normas de Derecho y, precisamente, dentro de normas de Derecho administrativo.

4 Citado por García Oviédo. Der. Admvo. 8a. ed. E.I.S.A. Madrid. 1962. p. 54.

Este concepto de servicio público sirvió de base para atacar a lo que se pensaba del Estado. Se dijo, que no debería considerarse al Estado como una potestad simplemente; sino que, por el contrario, debería considerarse como un conjunto de hombres que se han de afanar por la satisfacción de necesidades colectivas, en satisfacer al interés general, pues. Esto es, que debería considerarse al Estado, o mejor dicho, a los gobernantes, como servidores públicos. De aquí se concluyó que la única justificación y legitimación del Estado radicaba en la finalidad expresada: El bienestar general.

A pesar de lo atractivo de aquella argumentación, consideramos que no es del todo correcta. Porque no siempre la satisfacción de fines generales culminan en una organización de servicios públicos, en un complejo de personas y bienes con un régimen específico y exclusivo de Derecho --afecto a la satisfacción de determinadas necesidades. Es frecuente, en --efecto, encontrarnos con que la administración realiza actividades para --satisfacer, de modo inmediato, necesidades de interés general, sin que por --ningun lado aparezca esa organización de los elementos a que hicimos --referencia. De todo esto resulta, que administración y servicios públicos --no son una sola y misma cosa.

Por otra parte, no podemos negar, sin faltar a la realidad, que existen actividades realizadas por la administración pública que no tienen --como finalidad la satisfacción de aquella necesidad general. La actividad --del Estado no se resuelve, ni con mucho, única y exclusivamente en el --servicio público. Se olvida, por ejemplo, que la actividad estatal se --desenvuelve en dos direcciones: impartir ordenes --función policiaca-- y --prestación de servicios, que se desenvuelve en el ámbito económico, técnico, --cultural, etc.

a).- Criterio aceptado.

Hemos llegado aquí al punto en que nos hemos de decidir por alguno de los conceptos que se nos han dado sobre la función administrativa.

El distinguido maestro Andrés Serra Rojas conceptúa dicha función expresando: "Es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo un orden jurídico y limita sus efectos jurídicos a -- los actos materiales o a los actos jurídicos, que tienen por finalidad -- la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades del Estado, regulado por el interés público, todo ello bajo el régimen de los poderes de policía"⁵

Advertimos, que nuestro autor hace una síntesis de los distintos elementos contenidos en algunos otros conceptos y así, reunidos cuidadosamente, elabora su propio concepto. En efecto, en atención a la concepción orgánica o formal principia diciendo: "Es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo." Considera, que a pesar de que los otros poderes del Estado -- legislativo y judicial -- realizan actividades de naturaleza administrativa, estas resultan ser tan excepcionales que en nada desvirtúan el hecho de que la función administrativa sea normalmente realizada por el poder ejecutivo.

En relación a quienes encuadran la función administrativa dentro del marco jurídico, nuestro autor expresa: "se realiza bajo el orden jurídico." Si bien es cierto, que todas las funciones del Estado deben realizarse, resolverse, al menos en un Estado de Derecho, dentro del orden jurídico; este orden jurídico -- el de la función administrativa -- tiene características singulares.

⁵ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. 2a. ed. México, 1961. p.224

Hace referencia el tratadista que nos ocupa, al fin perseguido por la función administrativa cuando nos dice: "que tiene por finalidad la --- prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades del Estado, reguladas por el interés público!"

Finalmente, nuestro autor hace referencia a un elemento que no se había mencionado en otras definiciones. Así, nos dice: "Todo ello, bajo el régimen de los poderes de policía." Es decir, la actividad desarrollada por el poder ejecutivo, la función administrativa, se coloca bajo un régimen, el de policía.

Respecto a esta noción de policía hemos de hacer algunas consideraciones, porque, como habremos de ver, resulta ser un elemento de suma importancia para la conceptualización de la función administrativa. En efecto, si la función administrativa pública está colocada bajo los poderes de policía, demasiada importancia han de tener tales poderes en la esfera administrativa. Según el diccionario de la Academia Española, policía es: Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. Policía, es igual a buen orden. Nosotros preferimos decir, que policía es el medio para lograr el buen orden. Existe entre estos términos una relación de medio a fin.

Abundando en el tema diremos, que existe una íntima ligazón entre las siguientes tres nociones: Libertad, policía y bien común. Efectivamente, si pensamos por un momento en cual es la situación que guardan los particulares frente a la administración observaremos que el individuo puede estar colocado en una relación general de dependencia o bien, puede colocarse en una relación con perfiles especiales; este merced a un acto jurí-

dice determinado, p.e. en los casos en que se es funcionario de un servicio público, etc. Bien, cuando se da aquella relación de dependencia general las facultades resultantes, de las cuales es titular la administración, son múltiples. Dentro de dichas facultades habremos de destacar las facultades de policía, respecto de las cuales hemos de adelantar, que no se constriñen, del modo simplista en que se les ha resumido en algún momento histórico que no es el nuestro, solamente a aquellas facultades que persiguen el mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas. Cometidos e tareas del Estado correspondientes a un momento histórico, por fortuna, ya perteneciente al pasado. Acorde con las nuevas ideas que alientan la actividad estatal, esa facultad de policía refierese a todas las facultades de la administración que constriñen la libertad del individuo, del particular, para -- que arregle su conducta al bien común, razón de ser del Estado. Lo que resulta razonable, porque si al Estado se le asigna un fin, lógico es que se le proporcionen los medios para la realización de tal fin. Al respecto expresa el Maestro Serra Rojas: "Aunque la intervención de la empresa administrativa es propia, ella se vale de dos medios eficaces: UN PROCEDIMIENTO NEGATIVO QUE ES EL REGIMEN DE POLICIA, Y EL PROCEDIMIENTO LLAMADO DE SERVICIO PUBLICO!"⁶

Ranelletti, sobre la misma institución, nos dice: "La policía administrativa protege 'inmediatamente la cosa' entendiéndose por ésta tanto el objeto material (verbieración del ferrocarril) cuanto el ejercicio de la función inherente a ella (movimiento). En cambio, en la policía de seguridad se protegen los intereses del todo social y de los individuos 'inmediata y directamente' (libertad, integridad, honor, etc.). En este caso, a la inversa, se protegen no los "hechos o funciones" sino los derechos!"⁷

6 A. Serra Rojas. Op. cit. pág. 1006.

7 La polizia di sicurezza, en Ortolano, primo Trattato, volumen IV, parte primera, página 207. Citado por García Oviedo, Op. cit. T. II. pp. 602-603.

Así, vemos claramente, como se establece una íntima relación entre - las nociones de libertad, policía y bien común.

Volvemos, ahora, al concepto de función administrativa, para decidirnos luego por alguno de estos. Para tal efecto, transcribiremos el que al respecto nos dá el Maestro Gabino Fraga: "Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."⁸

En ese concepto, la función administrativa es atribuida al Estado - como un todo indiviso, no obstante que aquel, todos lo sabemos, se estructura sobre el principio de la división de poderes, cada uno de los cuales -- realiza normalmente, aunque no de manera exclusiva, una función específica. Por lo tanto, si se hace alusión al Estado como un todo indiviso, negamos la existencia misma de aquella doctrina y de la realidad. Sería preferible, en respeto a la realidad, concretar la función administrativa pública en el poder que de modo tradicional tiene a su cargo este tipo de tareas: El poder ejecutivo. Hemos de advertir, que en el concepto que analizamos - se hace alusión al hecho de que la función administrativa se realiza dentro del ámbito del Derecho. Considerandose, por otra parte, el alcance limitado tanto de los actos como de toda la función administrativa.

Por su mejor estructuración, claridad y exposición, nos hemos decidido por el concepto de la función administrativa pública vertido por el Maestro Andrés Serra Rojas.

III.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.-

a).- Introducción.-

Si hemos expresado, que es un fin de interés general el que justifi

⁸ Gabino Fraga. Op. cit. pág. 61

ca la existencia misma del Estado; y, que aquel fin se satisface por el régimen de policía -indirectamente- y, además, por la prestación de servicios públicos -directamente- elementos, ambos, que constituyen casi toda la función administrativa. Todo ello hace necesaria la existencia de un complejo mecanismo, una organización de bienes y personas, en la que concurren ciertos elementos a los que más adelante haremos referencia, y cuyos organos se afanan por cumplir con los cometidos del ente estatal. No está por demás advertir, que la prestación de tales servicios es obligatoria; tal -- obligatoriedad encuentra su origen en la existencia misma del Estado, me-
 jer dicho, en el fin asignado a éste, asegurar a los administrados la satisfacción de las necesidades, de las prestaciones que les son precisas. La organización administrativa refiérese, pues, única y exclusivamente al poder ejecutivo.

En torno a la organización administrativa, escribe Martínez Useros: "La organización administrativa, es reflejo fiel de la sustancial fisonomía del Estado; más no es única, aunque haya sido predominante hasta tiempos recientes la estimación estética de la organización, ya que la creación de una estructura no puede ser fin en sí misma, sino que tiene esencialmente un sentido de instrumentalidad."⁹ Continúa diciendo el ilustre maestro: "De aquí que la organización, en su valor formal, sea la confección y constante reelaboración del programa para la división del trabajo y la distribución del poder."¹⁰

IV.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.-

La empresa administrativa se desenvuelve a través de organos que pueden ser: Centralizados, con relación a un poder, a un órgano central, que resulte ser el poder ejecutivo; o bien, desconcentrados y, por último, a -

⁹ "Cuestiones de Organización", en E.J.P. Tomo III, vol. I Madrid, 1961, pág. 266 citado por García Oviedo. Op. cit. T. II. pág. 3.

¹⁰ V. Martínez Useros. "La organización y sus principios Institucionales". -- Murcia, 1962. Pág. 122. Citado por García Oviedo. Op. cit. T. II. pp. 3-4

través de organos descentralizados.

a).- La centralización administrativa. Características principales.

La centralización encuentra su origen en Francia. Concretamente, fué en el absolutismo en donde ubica el nacimiento de este tipo organizativo de la administración pública; el cual, por definición, significó la máxima concentración de poder en la persona del príncipe.

Cuando el Estado utiliza su potestad de imperio, propio de su soberanía, es entonces cuando estamos contemplando el régimen centralizado. De este sistema de organización administrativa se ocupa el distinguido Maestro Gabino Fraga cuando nos dice: "Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades"¹¹

Respecto a la misma institución, expresa el Maestro Andrés Serra Rojas: "Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, bajo los diferentes puntos de vista de su nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones"¹². Continúa el citado Maestro: "En esta forma de organización se concentran diversas actividades administrativas y se realizan por una administración pública única, jerarquizada nacional"¹³

Hacemos notar, que ambos autores coinciden en hacer de las relaciones de jerarquía la diferencia específica del citado régimen de centralización administrativa. Pues bien, de esas relaciones de jerarquía, dada su

¹¹ Gabino Fraga. Op. cit. pág. 169.

¹² Andrés Serra Rojas. Op. cit. pág. 533

¹³ Idem.

trascendencia, habremos de ocuparnos seguidamente.

La jerarquía resulta, efectivamente, un elemento consubstancial, tanto a la administración pública como a los órganos que la constituyen. Resulta tan esencial, que de faltar ésta llegaría a verse comprometida la armonía - toda de la empresa administrativa, al no darse las relaciones de subordinación en que se resuelve dicha jerarquía. Se dice de ésta, que se constituye por líneas o grados. Que las líneas van desde la parte superior de la estructura administrativa y descienden hasta su base. Los grados, por su parte, son los centros de su autoridad que constituyen las líneas. La jerarquía da lugar a relaciones de subordinación entre los órganos de una misma competencia material.

En la cúspide de aquella estructura administrativa está colocado un órgano supremo y en él reside la máxima jerarquía administrativa, resultando ser, además, el elemento unificador de la administración pública.

Se señala para la existencia de la jerarquía dos circunstancias:

- a).- Requiere -como ya lo expresamos- de una misma competencia material.
- b).- Que la voluntad superior prevalezca, prepondere, sobre la inferior, en relación con el mismo objeto.

Respecto a este tema particular, escribe García Oviedo: " La jerarquía es la pauta de subordinación mediante la cual se definen las diversas situaciones de mando y obediencia de una organización"¹⁴

En virtud de que la función administrativa realizase por una multi-

¹⁴ García Oviedo. Op. cit. T. II. pág. 108

tud de tareas, racionalmente distribuidas, se hace indispensable la presencia del principio de autoridad, manifestado por lo que se llama jefatura - jerárquica; para lograr la integración y coordinación de la actividad administrativa. Más aún, la necesidad de la presencia de este poder jerárquico surge merced a dos problemas interrelacionados: Las funciones propias de los subordinados, para cumplimentar las finalidades perseguidas, están sujetas a una constante reinterpretación; realizada, desde luego, por los órganos superiores. Por otra parte, los obstáculos que se presentan al ejercicio de aquellas funciones tienen que reconsiderarse con el propósito de mejorar o alterar las finalidades generales.

Se abona en favor de la centralización:

1.- Que la centralización administrativa favorece la uniformidad en la administración; resultando con ello la imparcialidad en la misma.

2.- Que con ella se tiene una superior competencia de los funcionarios estatales en relación a los locales.

b).- La desconcentración administrativa.

De este régimen organizativo de la administración pública habremos de decir, que, o bien, resulta ser la génesis de una institución descentralizada o, bien, puede que sea aquella institución descentralizada, ya degenerada, caduca. Por nuestra parte, nos inclinamos a creer que tal régimen de desconcentración administrativa resulta ser lo primero. El régimen de desconcentración administrativa en período evolutivo primario, es decir, el inicio de lo que más tarde vendrá a ser la descentralización administrativa propiamente dicha.

Por razones de necesidad práctica, de mayor flexibilidad y rapidez - en la administración pública y, en fin, porque la actividad estatal se aventura cada vez más en horizontes de mayor amplitud, surge la necesidad de dotar a ciertos organismos centralizados de mayores facultades. Todo ello, - y este es el dato que individualiza a tal régimen, sin llegar al relajamiento de la potestad jerárquica, sin obtener una real autonomía; aunque sí, una mayor libertad en relación a los demás órganos centralizados propiamente dichos.

Hacemos notar, que la mayoría de los autores consultados para el desarrollo del presente trabajo consideran, que tanto el régimen de centralización como el propio de descentralización constituyen las dos más comunes e importantes formas de organización administrativa.

c).- La descentralización administrativa.-

En este tipo de organización de la administración tenemos dos variantes: La descentralización por servicio y la de descentralización por región, cada una de ellas con sus características propias.

1.- La descentralización por servicio.-

La conveniencia práctica de que aquellos servicios públicos especializados, que requieren conocimientos técnicos, sean encomendados precisamente a organismos también especializados; y, además, la conveniencia de separarlos de la administración central para la mejor y más eficiente prestación del propio servicio da lugar a la descentralización administrativa por servicio; la que a su vez, origina la autarquía institucional. Se señala, que el motivo principal de este tipo de organización resulta ser financie-

ro y técnico, Porque, se desprende del poder central a ciertos sectores de la administración y en la prestación de los servicios opera exclusivamente el aspecto técnico, no el político-partidarista. Sin embargo, estos resultados no se alcanzan de manera absoluta en nuestro país, pues, en mayor o menor medida, llegan a influir aquellos factores políticos en los servicios descentralizados.

A diferencia de lo que sucede en la autarquía territorial, en la que son los propios administrados quienes, por medio de su representación, organizan los servicios, en la administración descentralizada por servicio en modo alguno tales administrados tienen esa facultad; pues, ni la organización ni el funcionamiento de las instituciones descentralizadas quedan a cargo de aquellos. Es oportuno señalar, que la autarquía institucional es también administración del Estado, aunque no a través de sus órganos centrales, como ya no dijimos.

Aquellos organismos no están subordinados por relación jerárquica a ningún otro órgano administrativo, pues, sus atribuciones son legales y no de superior jerárquico; de lo que resulta la responsabilidad directa a estos órganos de la administración en las funciones que les son propias.

El régimen jurídico de los organismos descentralizados ha de tener las características siguientes:

1.- Los servicios públicos de carácter cultural y aquellos de naturaleza industrial que requieran una dirección orgánica especializada deben ser descentralizados.

2.- Será siempre una ley la que establezca la descentralización, la competencia de la institución, y la responsabilidad de los funcionarios, --

tanto los que tienen a su cargo la dirección como la ejecución.

Debe establecerse un sistema de control general, tanto para la legalidad de los actos más importantes del organismo, como para manejar el presupuesto, adquisición de muebles, etc. y, también, para el deslinde de la responsabilidad de los funcionarios de la institución.

2.- La descentralización por región.

La autarquía territorial tiene un substratum democrático. La conveniencia de hacer intervenir en la gestión administrativa a quienes van a ver comprometidos sus propios intereses con este tipo de administración da lugar al nacimiento de la administración por región.

En la autarquía territorial, como ya lo apuntamos, son los propios administrados quienes, por medio de su representación, organizan los servicios. En este tipo de organización, como corresponde al principio de libertad que lo anima, sus atribuciones han de ser: Las que permitan la prestación de los servicios municipales de seguridad, higiene, moralidad y comodidad de los administrados, entre los que se comprenden los servicios de transporte, teléfono, etc. Y las que hagan posible la constitución del organismo municipal de dirección, mediante la elección por los administrados.

a).- Conveniencias de la descentralización.

La descentralización, como todas las ideas que introducen algún elemento renovador en el campo de la ciencia, la política, el arte, etc., ha originado controversias.

Sabemos, por propia experiencia, de la lentitud con que funciona la burocracia. Precisamente, la creación de los entes descentralizados obedece a la necesidad de que la prestación de ciertos servicios se vuelva ágil y fácil; ello se consigue con un régimen técnico-jurídico que no sea aquel al que se encuentran sometidos los órganos centralizados, con lo que sale ganando la propia administración y, lo que resulta mejor, los administrados.

Por otra parte, quien lo duda, la creación de un presupuesto especial, propio, a favor de dicha institución resulta altamente provechoso para quienes está destinada la prestación del servicio.

Ahora bien, nadie se atrevería a negar, que cuando son los propios administrados, al menos deben serlo, quienes efectivamente designan a los funcionarios o autoridades que tendrán a su cargo la organización y funcionamiento de los servicios públicos, como es el caso de la descentralización por región, aquellos funcionarios se sentirán comprometidos con quienes los eligieron. Por otra parte, la opinión pública actuará como elemento regulador de la actividad de los encargados de la administración, de las autoridades municipales.

b).- Apuntaremos ahora algunos de los inconvenientes que se le señalan a la descentralización.

1.- Que la proliferación de tales órganos descentralizados atomiza, válganos la expresión, al poder estatal, debilitando su acción.

2.- Que el presupuesto especial, creado a favor del ente descentralizado, viene a quebrar el principio de unidad presupuestal, dificultando -

con ello el necesario control en los asuntos financieros;prohibiendo así-- el despilfarro de los dineros públicos.

Consideramos,que todas estas objeciones hechas al régimen de des-- centralización resultan facilmente deleznable. Si tomamos en cuenta,con-- vista al fin de interés genral,que la administración reclama,aún a despe-- cho de una posición conservadora,técnicas jurídico-administrativas que -- den mayor eficacia y prestancia a la empresa administrativa. El Estado no unicamente puede,sino,que debe adaptar aquellas ideas renovadoras. Ello-- claro está,previo el ajustamiento de tales ideas a las circunstancias par-- ticulares con el propósito de hacerles funcionales.

c).- Características principales de la descentralización.

Para finalizar con el tema que no ocupa,y valiendonos del -- concepto que del régimen de descentralización nos da el Maestro Gabino -- Fraga,estableceremos el elemento individualizador del precitado régimen:- " Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrati-- vas a órganos que guardan con la administración central una relación que-- no es la de jerarquía!"¹⁵

Pues bien,aquel elemento en el que se hizo radicar la diferencia-- específica del régimen de centralización,es el mismo que nos va a servir-- para individualizar el régimen de descentralización. Nos referimos,claro-- está,a la relación jerárquica;pero,utilizada esta vez,hasta cierto punto, en sentido negativo. En efecto,cuando para la prestación de ciertos servi-- cios se procede a la creación de un ente público al que además,se le otor-- ga personalidad jurídica y se le crea un patrimonio propio para la reali--

¹⁵ Gabino Fraga. Op. cit. pág. 204.

zación de sus fines. Cuando, por otra parte, aquellas facultades de mando, vigilancia, revisión, etc., que merced al poder jerárquico posee el poder central, desaparecen o, al menos, se atenúan. Cuando todo esto sucede, estamos en presencia de un régimen descentralizado. De otro modo dicho, cuando la prestación de ciertos servicios, que por naturaleza especial, actividad industrial o comercial, a ejemplo, o por conveniencia práctica, sean a cargo de un ente público que posea poder decisorio y sobre el cual el órgano central sólo conserve las facultades necesarias para vigilar la buena marcha y la situación financiera de dicho ente, cuando ello suceda, estaremos contemplando el fenómeno de la descentralización administrativa por servicio.

V.- LA CENTRALIZACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.-

a).- Quién posee la jefatura suprema en la administración pública mexicana, según el artículo 84 constitucional.

Este tipo de organización administrativa es la forma más importante en la estructuración del poder ejecutivo, órgano administrativo por excelencia, según hemos visto, en nuestra patria. Ese poder ejecutivo se resuelve, obedeciendo al principio de la división del trabajo, en un complejo de órganos que se suceden en línea descendente; y, que se encuentran vinculados en la típica relación de subordinación, consecuencia del poder jerárquico. Bien, a la cabeza de esa estructura encargada de la función administrativa, el poder ejecutivo, se encuentra colocado el Presidente de la República; que, por otra parte, resulta ser el elemento unificador de la administración pública.

Queremos anotar, que lo apuntado en el párrafo anterior obedece al hecho de que vivimos dentro de un régimen presidencial; al que se le sigue

En las siguientes características:

"1.- La existencia de un Presidente de la República"

"2.- Que es electo por el pueblo"

"3.- Que detenta los fines del Poder Ejecutivo"

"Este sistema es el que más ventajas dá al poder ejecutivo!"¹⁶

Veamos lo que al respecto nos dice el artículo 84 constitucional:--

" Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". En consecuencia, es el poder ejecutivo quien posee la suprema jefatura. Es él, el órgano de mayor jerarquía que dirige y dá impulso a la dinámica administrativa pública. Se le reconoce, además, por los ordenamientos constitucionales, amplias, amplísimas, facultades, que se resumen en un poder de dirección; él que, a su vez, se resuelve en el binomio: Poder de dirección suprema y poder de dirección unitaria.

b).- El régimen ministerial.-

La tarea administrativa requiere, en razón del principio de la división del trabajo, de un complejo orgánico, de una verdadera organización.- Para la conservación de la cual se precisa de un poder supremo de dirección e impulsión, de un poder de acción unitaria, de aquel principio de auto-riedad, de jefatura. Todo eso se encuentra resumido en la persona del jefe de Estado, del Presidente de la República.

Localizado el órgano central de la administración pública, nos refe-

¹⁶ M. Adolphe de Chambray. "Le Pouvoir Executif aux Etats Unis". Paris 1876 Ernest Thorin editeur. I v. Citado por A. Serra Rojas. Op.cit. pág. 552

Veremos a los demás órganos auxiliares del poder ejecutivo en sus tareas administrativas. Ellos son, las secretarías y departamentos de Estado y algunos otros funcionarios a los que identificaremos más adelante.

Efectivamente, es el artículo 90. constitucional el que nos habla de aquellas dependencias: " Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."

Resulta interesante ver lo que al respecto nos dice García Oviedo:-
" En la época de la monarquía absoluta, la imposibilidad para el monarca de atender por sí sólo a tan importante y compleja función le indujo a recabar la cooperación de organismos o personas que, en virtud de su delegación participasen de la autoridad real en la conducción suprema de los destinos públicos. Más toda la autoridad en este orden, como en todo, residía en la persona del Rey, ya la Secretaría de Despacho no era sino una institución creada para su comodidad y ventaja, de la cual podía prescindir sin menoscabo de la constitución orgánica del Estado."¹⁷

c).- Nombramiento de los ministros.-

Es constitucionalmente el jefe de Estado, el Presidente de la República, quien, como jefe máximo de la administración, tiene la facultad de designar a tales funcionarios y, aún, de removerlos de sus puestos.

Veamos lo que nos dice el artículo 89 constitucional:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:"

¹⁷ García Oviedo. Op. cit. T. II. pág. 250.

"II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes"

ch).- El doble carácter de los ministros.-

De tales funcionarios, se dice, que poseen un doble carácter, político uno, y administrativo, el otro.

La naturaleza política de dichas dependencias se desprende de los siguientes preceptos constitucionales:

Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del rámo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo.

Llamamos la atención, para hacer notar, que en el precepto que acabamos de transcribir, se consigna también la institución del refrendo ministerial.

Por su parte, el artículo 93, también de la constitución general de la República, dispone:

" Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su secretaría!"

Es precisamente, por ese carácter de elemento de enlace que tiene el Secretario de Estado, con relación a los otros poderes del mismo, particularmente con el poder legislativo, por lo que se considera que dichas dependencias tienen un carácter, una naturaleza, político. Es de importancia sumamente notar, que los actos de los Secretarios de Estado, nos referimos, desde luego, a los actos propios de sus funciones, se reputan actos del Presidente de la República.

d).- Los Departamentos Administrativos.-

Hemos dicho, que la tarea administrativa pública se ve integrada --- además de por las Secretarías de Estado- por los Departamentos Administrativos.

Pues bien, estos organismos administrativos son consignados en el artículo 92 constitucional, que ya transcribimos, en su parte relativa: Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos.....

Por causas muy especiales determináse, que la peculiaridad de estos organismos sea su naturaleza puramente técnica, o al menos deba serla. Recurriremos, para darnos cuenta cabal de cuales fueron las razones prácticas que movieron al Constituyente de 1917 para dar un carácter eminentemente -

técnico a estos organismos, a una fuente histórica, al dictámen presentado - por la segunda comisión de Constitución en la 45a. sesión ordinaria, celebrada el 16 de enero del propio año. Diario de los debates, T.II. pág. 345¹⁸

" Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de - diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la ad - ministración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases; según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políti - cas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o me - ramente administrativas, referente a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal y Territorios. De este doble - punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo y son unos --- aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún -- servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la políti - ca, y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos ser - vicios, por que los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al - público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más: -- cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de -- los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema adminis - trativo, ofrece grandes dificultades. Por eso ha parecido a la Comisión con - veniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México.... Al grupo de órganos políti - cos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado.... Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea los meramente adminis - trativos, corresponde la creación de una clase nueva de entidades que se llama - rán 'departamentos administrativos', cuyas funciones en ningún caso estarán

18 Citado por Gabino Fraga. Op. cit. págs. 189-190

ligadas a la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se le exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional!"

Bien, salta a la vista, que el primordial motivo creador de los Departamentos Administrativos fué la finalidad de servicios públicos a que, de manera exclusiva, se destinarán éstos. Se requiera, por tanto, que los funcionarios y empleados que los integran reúnan conocimientos técnicos, los necesarios para satisfacer las exigencias propias de las tareas que se les encomiendan. La única razón, aparte de la calidad moral, para hacerse cargo -- del ramo de que se ocupe alguna de estas dependencias ha de ser la eficiencia técnica, en obsequio de una eficaz labor administrativa. Por tanto, debería quedar deshechada toda consideración de orden político; tanto por lo que respecta al funcionamiento como a la designación de los funcionarios y empleados de dichos organismos públicos. Que deben ser, pues, la capacidad técnica y, lo que nos parece un aspecto muy, pero muy, importante, la calidad humana en el funcionario público, los elementos primordiales que se han de tener en cuenta para la designación de quienes tendrán a su cargo alguna de tales dependencias, queda fuera de toda discusión. Pero, es fué la intención del legislador, la realidad es muy otra.

Para nadie resulta desconocido, que las relaciones políticas son, en la mayoría de los casos, la razón única para que determinadas personas sean designadas para ir a ocupar tal o cual puesto dentro de un Departamento Administrativo; que por, tener tales órganos un contenido altamente social, de-

bieran estar atendidos por personas que, cuando menos, reunieran las cualidades anotadas anteriormente.

e).- Otros funcionarios auxiliares del Presidente de la República.

Respecto a los demás funcionarios administrativos, auxiliares del Presidente de la República, es el artículo 89 de la constitución general de la República donde tales se consignan:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes;

f).- El régimen jurídico de las dependencias administrativas.-

Ahora bien, el régimen legal de estos órganos administrativos, Secretarías y Departamentos de Estado, tanto por lo que se refiere al número como a los negocios que estarán a cargo de cada uno de estos, lo constituye principalmente la ley conocida bajo el rubro de "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".

Múltiples han sido las leyes administrativas. Podemos decir, que des

de los albores mismos de la independencia, la jefatura de este movimiento, -- el propio Don Miguel Hidalgo y Costilla, preocupado por darle al citado movimiento un gobierno que personificase a tan importante hecho histórico, -- con aquella preocupación, decíamos, se establecen un Secretario de Estado y Despacho y otro de Gracia y Justicia. Sin embargo, fué en ese monumento jurídico, en el cual se manifiesta la enorme personalidad y talento de Don -- José María Morelos y Pavón, ese gran iluminado, la Constitución de Apatzín -- gan, donde de manera más completa se organiza el poder ejecutivo, la administración pública. Consignéase, en efecto, en su artículo 134, tres secretarías de estado: De guerra, de Hacienda y de Gobierno. Consignaremos también, que en ese memorable documento se inaugura en nuestro Derecho la institución -- del refrendo ministerial. Al consumarse la independencia, se expide el 8 de noviembre de 1821, un reglamento "para el Gobierno Interior y Exterior de -- las Secretarías de Estado y del Despacho Universal!" Se dispone en dicho reglamento el número, organización y atribuciones de cada una de las secretarías: Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública y de Guerra.

Resultaría ocioso seguir la cronología de las distintas leyes que -- han venido constituyendo el régimen jurídico de tales instituciones, porque aparte de aportarnos únicamente datos históricos, ningún conocimiento nuevo nos reportaría. Bastenos consignar, que en ocasiones han sido las propias -- constituciones políticas las que establecen el número y facultades de los -- multicitados entes administrativos; y, en otras se ha querido que sea una -- ley secundaria la que regule lo concerniente a éstos.

Nuestra actual constitución política, adopta el segundo de aquellos -- sistemas, esto se desprende fácilmente recordando el contenido del artículo 90 constitucional, que ya transcribimos. Precisamente, en acatamiento a tal-

precepto es que existe la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en 24 de diciembre de 1958. Dispone dicha ley, entre otras cosas:

Artículo 10.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

Secretarías:

Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Obras Públicas; Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; de la Presidencia.

Departamentos:

Asuntos Agrarios y Colonización; Turismo; Distrito Federal.

Artículo 45.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un sub-secretario, el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos de la Federación.

Artículo 28.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma, y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción.

VI.- LA DESCENTRALIZACION EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.-

a).- La descentralización por región.-

Recordaremos aquí, que la descentralización por región obedece al — respeto de los ideales democráticos. Que, fundamentalmente, consiste en la — creación de un complejo administrativo, que comprende, tanto la integración — de los órganos municipales, como la constitución y funcionamiento de los — servicios públicos de una circunscripción territorial donde se asienta el Municipio. Todo esto, con la intervención de los administrados. Bien, esta — importantísima forma de organización administrativa encuentra su manifesta — ción, en el régimen municipal consignado en el artículo 115 constitucional. De otro modo dicho, la descentralización por región o autarquía territorial se manifiesta a través del Municipio.

b).- La descentralización por servicio.-

Tal parece, que el Constituyente de Queretaro no consideró la posibi — lidad de la existencia jurídica de la descentralización por servicio. No — obstante, fué la necesidad práctica quien determinó el nacimiento de tal ré — gimen. Por tanto, para dar cábida en nuestro Derecho a lo que ya no podía — seguir siendo negado, los establecimientos descentralizados, se promovió una reforma constitucional, publicada en el diario oficial de 18 de noviembre — de 1942, en los términos siguientes:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases — siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las au

toridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huletera, azucarera, minera, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponde a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva.

Con tal reforma, pues, quedó sancionada constitucionalmente la existencia de estos organismos descentralizados.

Veamos ahora, cual es, con base en aquella reforma constitucional, el régimen jurídico complementario de dichos órganos administrativos. En el diario oficial de 4 de enero de 1966 se publicó una ley, la última en ese sentido, para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Posteriormente, por la creación de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, se crea la junta de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, lo que vino a modificar el régimen de los multicitados organismos.

Aquella ley para el control de los organismos descentralizados y en

presas de participación estatal establece, entre otras cosas:

Artículo 2.- Para los fines de esta ley, son organismos descentralizados - las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto - del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adop - ten, siempre que reunan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fon - dos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignacio - nes, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno - Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio pú - blico o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Na --- ción, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplica --- ción de recursos para fines de asistencia o seguridad social.....

Artículo 3.- Para los fines de esta ley, se consideran empresas de partici - pación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisi - tos.

I.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51 % -- o más del capital social o de las acciones de la empresa;

II.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar accio - nes de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Fede - ral; y

III.- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar

a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente, o de designar al presidente o director, o al gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Artículo 5.- La Secretaría del Patrimonio Nacional controlará y vigilará la operación de los organismos y empresas, por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El control y vigilancia que ejerza la Secretaría del Patrimonio Nacional serán independientes de los que corresponda a las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuestos, respectivamente, les confieren otras disposiciones legales.

Como vemos, esta ley se compecece con la doctrina sustentada por la ciencia de la administración, al señalar como uno de los fines de los mencionados organismos, "la prestación de un servicio público o social!"

Esta ley ha sido criticada por los tratadistas por cuanto perceptua, que los organismos descentralizados pueden ser establecidos " mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal!.....

Entre otros organismos descentralizados podemos señalar a los siguientes: Universidad Nacional Autónoma de México, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

Hemos dicho, que por la reacción de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, se ha venido a modificar el régimen de los mencionados organismos; dándose intervención a aquellas dependencias en la actividad de los multicitados organismos descentralizados, buscando con ello asegurar la buena marcha de éstos.

Reproduciremos enseguida algunos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, actualmente en vigor.

Artículo 7.- A la Secretaría del Patrimonio Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente las operaciones de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean y que exploten bienes o recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado.

XVII.- Intervenir en la inversión de los subsidios que conceda la Federación a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipales, instituciones o particulares, cualquiera que sean los fines a que se destinen, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

Artículo 16.- A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

CAPITULO II

- I.- LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA: a) antecedente. b) ley que la crea. c) objeto.
- II.- LA SUBSECRETARIA FORESTAL Y DE LA FAUNA SILVESTRE: a) la forestería. - b) su creación. c) sus finalidades. d) su organización.
- III.- LA DIRECCION GENERAL DE APROVECHAMIENTOS FORESTALES: a) su creación.- b) sus finalidades. c) su organización.
- IV.- LA DIRECCION GENERAL DE LA CAÑA DE AZUCAR: a) su creación. b) finalidades. c) organización.
- V.- EL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGRICOLAS: a) la investigación agrícola. b) creación y funciones.
- VI.- EL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES: a) creación. ---- b) organización. c) funciones.
- VII.- EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION: a) su creación. - b) sus atribuciones. c) su organización.
- VIII.- EL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA,S.A.: a) la importancia del crédito en la agricultura. b) la legislación sobre el crédito agrícola en nuestro país. c) su creación,funciones,capital social y organización. d) operaciones.
- IX.- EL BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL,S.A. de C.V.: a) creación,administración y funciones. b) procedimientos. c) operaciones.
- X.- LOS BANCOS AGRARIOS.- a) su creación. b) funciones. c) administración.-
- XI.- EL BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.: a) su creación,capital social y administración. b) objeto. c) consideraciones finales en torno a esta institución.
- XII.- LA ASEGURADORA NACIONAL AGRICOLA Y GANADERA,S.A.: a) su creación,capital social y administración. b) objeto.

Concientes que dentro del fenómeno económico de todos los pueblos -y el nuestro no tenía porque ser la excepción- la agricultura juega un papel de importancia suma; hemos considerado, por ello, de interés ocuparnos de este renglón de la administración pública, como ya lo anunciamos en el título de nuestro trabajo.

Ahora bien, como de primera intención parecería que al dedicarnos al desarrollo de nuestro tema, más estamos incursionando en el campo de la economía que en el propio del Derecho administrativo, sin relación aparente -- con esta disciplina; creemos pertinente señalar como es que ambas ciencias -economía y Derecho administrativo- se relacionan. Ni la ciencia de la administración ni el Derecho administrativo pueden -so-pena de hacer metafísica pura- ignorar a la economía. Hay más todavía, entre ambas ciencias existe tal intimidad que cualquier intento de hacer abstracción del fenómeno económico, está destinado de antemano al fracaso. En suma, la administración - a fortiori- ha de adecuar servicios y normas reguladoras de estos, según sea el sistema económico -llamese como se llame- que el Estado adopte.

Ante la imposibilidad de referirnos aquí a todos los organismos, tanto oficiales como particulares, que intervienen en el aspecto agrícola, v.g. asociaciones agrícolas, comisiones forestales, del café, del maguey, etc., cuya importancia no vamos a discutir aquí, habremos de referirnos solamente a -- las instituciones que, ha juicio nuestro, alcanzan una mayor trascendencia - en la actividad y fomento agrícola.

I.- LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.-

a) Anecedente.-

Podemos considerar como su antecedente más remoto a la Secretaría de Fomento, Colonización y Comercio. En efecto, en las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", publicadas el 22 de abril de 1853, aparecen cinco Secretarías de Estado: Relaciones exteriores y relaciones interiores; Justicia, Negocios eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización y Comercio; Guerra, Marina y Hacienda.

A la Secretaría de Fomento se le encomendaban los siguientes asuntos: Formación de la estadística general de la industria, agrícola, minera y mercantil, debiendo seguir cada año el movimiento habido en estos ramos; la colonización; las exposiciones públicas de productos de la industria, agrícola, minera y fabril.

b) Ley que la crea.-

Sin embargo, no fué sino hasta en la Ley administrativa de 31 de diciembre de 1917 en la que aparece ya con la denominación de Secretaría de Agricultura y Fomento, asignandosele mayores funciones que las que hasta entonces se le habían señalado.

c) Objeto.-

Ahora bien, dicha dependencia continuó apareciendo en las distintas leyes administrativas que se han venido sucediendo hasta llegar a la actualmente en vigor, de 24 de diciembre de 1958. Claro está, que sus atribuciones son ahora mucho más numerosas que las que se le otorgaron en aquella ley que le dió vida. Con el fin de enterarnos -aunque sea en parte- de cuales han sido las funciones que le han venido siendo encomendadas, inclui-

mos las que le fueron asignadas por las leyes administrativas de los años - 1939, 1946 y, la actualmente en vigor, de 1958.

Según la primera de dichas leyes, la de 1939, la Secretaría de Agricultura y Fomento, como así denominaba a nuestra dependencia, tenía a su cargo - las siguientes atribuciones:

Artículo 7.- Quedarán a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento:

I.- Dirección, organización y control de los estudios geográficos y -- cartográficos de la República.

II.- Dirección y organización y control de estudios, trabajos y servicios sobre meteorología.

III.- Exploraciones geográficas.

IV.- Terrenos baldíos nacionales.

V.- Colonización, con la cooperación de la Secretaría de Gobernación.

VI.- Estudio de las condiciones de vía rural del país y conclusiones sobre los procedimientos a seguir para mejorarlas.

VII.- Dirección, organización y control sobre trabajos de hidrología - en cuencas y cauces y álveos de aguas nacionales.

VIII.- Concesiones, reconocimientos de derechos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales.

IX.- Todo lo referente a obras de captación y derivación de aguas na

cionales y a riego, desecación y mejoramiento de las tierras.

X.- Administración, control y reglamentación del aprovechamiento de las cuencas, cauces y álveos de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes; salvo lo que esta ley establece como exclusivo -- del Departamento de Marina Nacional y con la colaboración, en todo caso, de la Dependencia expresada.

XI.- Desarrollo, organización, fomento y control de la producción agrícola y ganadera en todos sus aspectos.

XII.- Crédito ejidal, agrícola y forestal con la cooperación de la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

XIII.- Consejo Nacional de Agricultura.

XIV.- Estaciones experimentales de cría y postas de reproducción.

XV.- Estudio, exploración y control de la Fauna y Flora del país, con excepción de la marítima, fluvial y lacustre.

XVI.- Estudios biotécnicos, viajes y exploraciones científicos, para -- la mejor atención de los ramos que se le encomiendan.

XVII.- Escuela Nacional de Agricultura.

XVIII.- Congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y ganaderos, forestales y de caza.

XIX.- Defensa agrícola y política sanitaria respectiva.

XX.- Comisión Nacional de Irrigación.

XXI.- Control y reglamentación sobre preparación, distribución y uso de productos biológicos destinados a la veterinaria.

XXII.- Orientación y propagana en general, sobre los mejores métodos y procedimientos destinados a perfeccionar la agricultura y obtener el ma-
yor rendimiento de la ganadería.

XXIII.- Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de-
sus recursos naturales, en concordancia con el Banco Nacional de Crédito --
Ejidal y del Departamento Agrario.

XXIV.- Conservación, desarrollo, organización, fomento, vigilancia y ---
control de los recursos forestales y de la fauna silvestre.

XXV.- Forestación, reforestación y viveros de plantas.

XXVI.- Fijación de dunas continentales, así como de terrenos deserti-
cos y degradados por efecto de la erosión y otras causas.

XXVII.- Intervención técnica en la conservación del régimen regular--
de los cursos de aguas y lagunas para la protección forestal de las cuencas
alimentadoras y corrección torrencial.

XXVIII.- Creación y administración de los parques nacionales y cotos-
de caza en los terrenos baldíos nacionales.

XXIX.- Arboledas de alineación de vías de comunicación.

XXX.- Arboledas y demás vegetación en los centros poblados y sus con-
tornos con la cooperación de las autoridades locales.

XXXI.- Vedas forestales y de caza.

XXXII.- Registro y protección de árboles históricos y notables del --
país.

XXXIII.- Censo de predios forestales y silvo-pastoriles y de sus pro-

ductos.

XXXIV.- Cartas forestales.

XXXV.- Asociaciones de cazadores.

XXXVI.- Instituto de Enseñanza Superior Forestal y de Caza y de Es -
cuelas y Guarderías de este ramo.

XXXVII.- Instituto de Investigaciones Forestales y de Caza.

XXXVIII.- Exploraciones y recolecciones científicas de la flora y --
fauna terrestres del país.

XXXIX.- Estaciones experimentales y laboratorios forestales y de ---
caza.

XL.- Museos nacionales de la flora y de la fauna.

XLI.- Parques zoológicos, jardines botánicos y arboletos.

XLII.- Formación y distribución de colecciones de los elementos de --
la flora y de la fauna.

XLIII.- Policía Forestal.

Por su parte, la ley de la materia, de 1946, dispuso al respecto:

Artículo 9.- Corresponderá a la Secretaría de Agricultura y Ganadería
el despacho de los asuntos relacionados con el desarrollo, organización y fo
mento de la producción agrícola, forestal y ganadera, así como de la caza y -
sus aspectos de crédito y experimentación.

Y añadió, en su artículo 18: El Presidente de la República fijará en -

detalle la competencia de cada una de las dependencias del Ejecutivo, expediendo al efecto el reglamento en los términos de esta ley.

El 2 de enero de 1947, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo - que arriba transcribimos, se publicó el mencionado "Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", el que, entre otras cosas, dispuso:

Artículo 7.- Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería:

I.- Organizar y fomentar la producción agrícola, forestal, ganadera y de caza en todos sus aspectos.

II.- Difundir los mejores métodos y procedimientos destinados a obtener mejores rendimientos de la agricultura, de los bosques, de la ganadería y de la caza.

III.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IV.- Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario.

V.- Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

VI.- Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna silvestre con el propósito de conservarlos y desarrollarlos. Al efecto, organizará y manejará la policía forestal; podrá decretar asimismo vedes forestales y de la caza.

VII.- Promover y reforestar, organizando al efecto viveros de plan-

tas.

VIII.- Organizar los servicios de defensa agrícola y de política sanitaria.

IX.- Organizar y administrar los parques nacionales y cotos de caza.

X.- Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos nacionales.

XI.- Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos, con la cooperación de las autoridades locales.

XII.- Organizar el registro agrario nacional, con la cooperación del Departamento Agrario.

XIII.- Llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos o notables del país.

XIV.- Hacer el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos.

XV.- Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura.

XVI.- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, forestales y de caza, estableciendo para ello estaciones experimentales y laboratorios, estaciones de cría, postas de reproducción, semilleros, etc.

XVII.- Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, forestales y de caza.

XVIII.- Organizar y administrar museos nacionales de la flora y de la fauna.

XIX.- Organizar y administrar parques zoológicos, jardines botánicos y arboledos.

XX.- Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestres del país.

XXI.- Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna.

XXII.- Estudiar y explotar la fauna y flora con exclusión de la marítima, fluvial y lacustre.

XXIII.- Dirigir y organizar los estudios geográficos y cartográficos de la República.

XXIV.- Dirigir y organizar los estudios, trabajos y servicios de meteorología.

XXV.- Hacer exploraciones geográficas.

XXVI.- Manejar los terrenos baldíos nacionales.

XXVII.- Estudiar las condiciones de la vida rural del país con objeto de determinar los procedimientos para mejorarla.

XXVIII.- Cuidar de la conservación de los suelos.

XXIX.- Manejar la política de colonización con la cooperación de la cooperación de la Secretaría de Gobernación.

XXX.- Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego.

Cabe aclarar aquí, que a partir de esta ley nuestra dependencia aparece con la denominación de "Secretaría de Agricultura y Ganadería"

Finalmente, veremos las atribuciones que la actual ley le señala a la propia dependencia:

Artículo 9.- A la Secretaría de Agricultura y Ganadería corresponde - el despacho de los siguientes asuntos.

I.- Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

II.- Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener el mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;

III.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda.

IV.- Organizar los ejidos, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario.

V.- Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.

VI.- Organizar los servicios de defensa agrícola y ganadera, y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal.

VII.- Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura y las escuelas superiores de agricultura y ganadería y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda.

VIII.- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, -

avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo estaciones experimentales, laboratorios, estaciones de cría, postas de reproducción, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros.

IX.- Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas.

X.- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas, definiendo la técnica y procedimientos aplicables y difundiendo los métodos convenientes para dichas labores.

XI.- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación, y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares.

XII.- Organizar y mantener al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla

XIII.- Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional y participar en los convenios internacionales de la materia.

XIV.- Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y realizar estudios cartográficos de la República.

XV.- Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques.

XVI.- Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna y flora silvestre, con el propósito de conservarlas y desarrollarlas.

XVII.- Organizar y manejar la vigilancia forestal y decretar las ve-
das forestales y de caza.

XVIII.- Fomentar la reforestación y realizar planes para reforestar--
directamente algunas zonas.

XIX.- Organizar y administrar los parques nacionales.

XX.- Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos --
baldaños y nacionales.

XXI.- Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunica -
ción, así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus
contornos, con la cooperación de las autoridades locales.

XXII.- Llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles hig -
tóricos y notables del país.

XXIII.- Hacer el censo de predios forestales y silvopastoriles y de -
sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y esta -
dísticas forestales.

XXIV.- Organizar y administrar museos nacionales de flora y fauna te -
rrestres, parques, zoológicos, jardines botánicos y arboledas.

XXV.- Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y -
la fauna terrestres.

XXVI.- Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora
y la fauna terrestres.

XXVII.- Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza

XXVIII.- Promover la industrialización de los productos forestales.

XIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Como podemos darnos cuenta, por la lectura de los anteriores párrafos, las funciones a cargo de esta dependencia son en su mayoría, de una naturaleza eminentemente técnica. Sin embargo, han existido y existen aún algunas funciones cuyo cumplimiento sería mejor fuesen encomendadas a otros organismos creados especialmente para su atención, p.e. llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos y notables del país, todas aquellas cuestiones relacionadas con la caza, etc., pues, su atención desvirtúa -- una tarea tan importante y de tan grandes proporciones como lo es la agricultura.

Creemos nosotros, que sería muy conveniente que el ramo de la ganadería -- en beneficio de este ramo y el de la agricultura -- fuese atendido de manera especial por un organismo creado con ese fin específico.

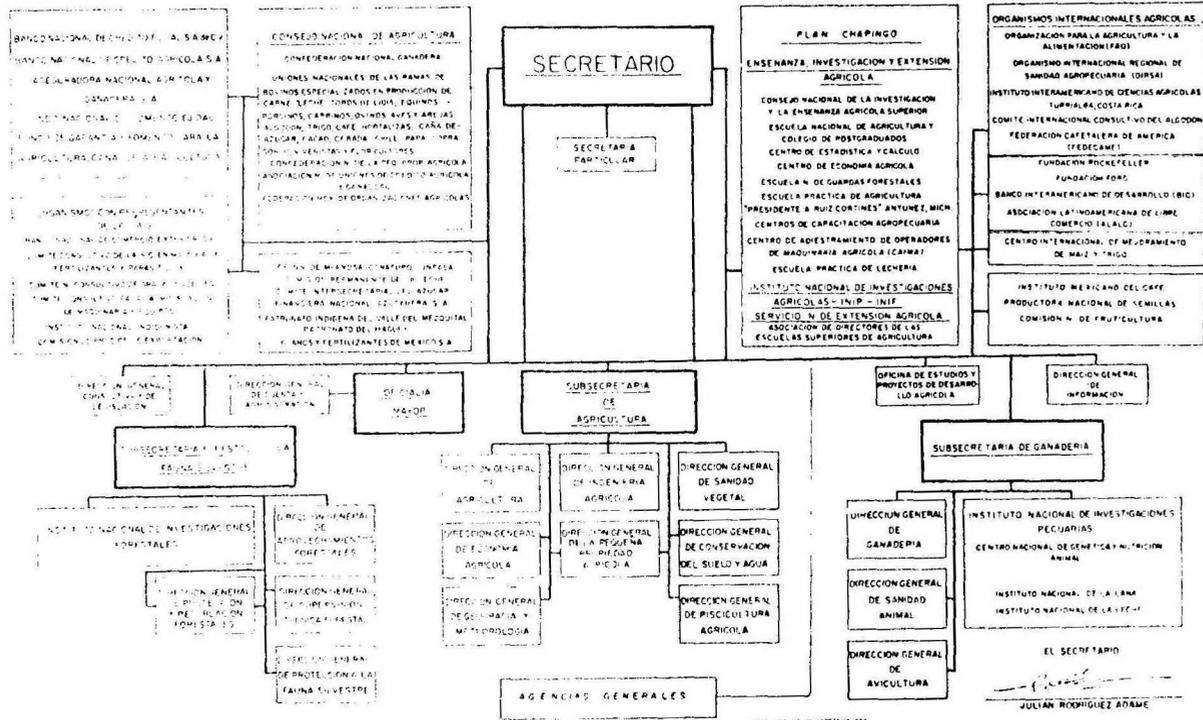
En cuanto al funcionamiento de esta dependencia, se señalan errores, -- los más notables, tales como lo obsoleto de su organización, la separación tajante, sin coordinación, entre lo que constituye el objeto de sus operaciones: lo agrícola de lo ganadero y lo forestal.

Como consecuencia de su estructura, piramidal y en peldaños, cualquier trámite, orden, etc., por más simples que sean, requieren de un papeleo excesivo e innecesario.

La carencia de oficinas para la atención de algunos aspectos de la -- producción, experimentación, investigación, etc., es notoria. La distribución de las tareas burocráticas no obedece a principios de funcionalidad.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

(Estructura Funcional)



JULIAN RODRIGUEZ ARAME

La estructura y funcionamiento dan origen a prácticas por demás deshonestas, la exacción a los campesinos, etc. La falta de fiscalización, por otra parte, de las actividades de los empleados permite que éstos se condonan despóticamente con quienes acuden a ellos para la gestión de cualquier trámite.

Pues bien, por todo lo anterior, es urgente una reestructuración más adecuada, más funcional, de la propia dependencia; estableciendo unidad en el mando sobre todas las inumeras comisiones, patronatos, etc., existentes y los que en el futuro se constituyan. Al respecto se han argüido razones de índole política en contra de dicha reestructuración, que obviamente sería benéfica para la economía nacional en general y para la agricultura en particular. Se dice, por ejemplo, que la concentración de todas las dependencias que actualmente funcionan y las que lleguen a crearse tendría como consecuencia hacer de la Secretaría de Agricultura y Ganadería una super secretaría con demasiado poder político. Que se constituiría en una institución sui-generis, por sus muchas atribuciones. Esto, desde luego, es correcto; pero, también es sui-generis el problema mismo al que se enfoca, nuestra agricultura es variada, compleja, con muchas facetas.

II.- LA SUBSECRETARIA FORESTAL Y DE LA FAUNA SILVESTRE.-

a) La forestería.-

Este importantísimo renglón, que forma parte de nuestra riqueza nacional, está constituido tanto por los bosques, productos maderables, como por -- pastos, agaves, mezquites, huizaches, etc., especies no maderables.

Creemos que el renglón más importante de nuestra forestería lo vienen a constituir nuestros bosques. A ellos, pues, con preferencia, hemos de dedicar nuestros siguientes párrafos.

La producción y explotación racional de nuestros bosques ha de resultar sumamente saludable y benéfico para el desarrollo de nuestra economía.

México, es un país que posee una considerable riqueza forestal. Su superficie boscosa se calcula en 39.7 millones de hectáreas. Comprendiéndose dentro de dicha superficie una gran variedad de los mejores pinos y oyameles de muy buena calidad para la elaboración de papel; amen de bosques tropicales riquísimos, por existir en ellos caoba y cedro rojo, los que vienen siendo motivo de una explotación constante en la actualidad.

Pues bien, a pesar de esta enorme riqueza potencial, que inobjetablemente, al permitir su explotación metódica y racional, vendría a impulsar la economía nacional, el desarrollo de la industria forestal se vió frenado por una política hostil.

Esa política fué adoptada por la idea falsa de que la explotación de los bosques acarrearía su destrucción. Consecuentemente, no se encontró mejor manera de frenar la deforestación, la destrucción, que recurrir a una política de veda, estableciendo las llamadas zonas de protección de las ciudades, parques nacionales, regiones de protección de las presas, zonas intocables por necesarias al bien público, etc.

Afortunadamente, se ha ido estableciendo una nueva política, en sustitución de aquella que tan nociva resultaba para nuestra economía.

En efecto, a principios de la anterior administración se vió la necesidad de dar un nuevo enfoque al manejo del ramo forestal.

Los puntos fundamentales de ese nuevo enfoque fueron: Que los bosques son un recurso natural susceptible de explotación en beneficio de la economía nacional; que una explotación técnica y científica de ellos, en modo alguno, origina su aniquilamiento; el abandono de la actitud restrictiva y hasta punitiva de la legislación especial para la industria forestal y su sustitución por una nueva codificación de promoción y estímulo; promover el nacimiento de grandes unidades de explotación, técnicamente señaladas como las más convenientes, en razón de sus recursos, cuantía de sus inversiones, etc.; el impulso a la industrialización de los productos forestales, aguarrás, breas, resinas, ceras y fibras, para el mejor aprovechamiento de las maderas y la creación de más empleos que tanto urgen en nuestro campo. Por la necesidad de un manejo racional, científico, de nuestros bosques, se propuso dar mayor aliento a su investigación. En el aspecto socio-económico, a nuestro juicio uno de los más importantes, se buscó un reparto más equitativo de la riqueza producida por el bosque, se propuso hacer partícipes en la mayor proporción posible, a los verdaderos dueños, los pequeños propietarios y los ejidatarios, que hasta entonces habían venido percibiendo cantidades irrisorias, verdaderas migajas, como participación.

Pues bien, gran parte de esa nueva política forestal, con su sentido de justicia social, quedó plasmada en la legislación forestal actualmente en vigor. Encargada de la aplicación de dicha legislación está la dependencia a que enseguida habremos de referirnos, la subsecretaría forestal y de la fauna silvestre.

b) Su creación.-

Fué precisamente por acuerdo presidencial, publicado en 11 de abril de 1951, que se crea dicha dependencia oficial bajo el rubro de "Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza".

En el considerando de aquel acuerdo se dijo: "Que de acuerdo con las nuevas modalidades que la secretaría de agricultura y ganadería, por ins -- trucciones del Ejecutivo a mi cargo, ha venido imprimiendo al estudio y re -- solución de los asuntos relativos a la conservación, mejoramiento y repobla -- ción forestales y a los de caza, se hace necesario la creación de una Ofici -- na Superior que los maneje, para la mejor consecución de los fines que per -- sigue la nueva ley sobre la materia y su reglamento"

Se creó también la correspondiente partida especial, en el presupuesto de egresos de la federación, para la atención de dicha dependencia.

c) Sus finalidades.-

Se dispuso en el acuerdo de su creación, que la nueva dependencia se -- ocupase de: la conservación, mejoramiento y repoblación forestales y de las -- demás actividades que le señalasen la ley forestal y su reglamento; que pro -- curase que la campaña de reforestación fuese incrementada al máximo y que -- los servicios de inspección y vigilancia forestales fuesen cumplidos con -- eficacia.

Sin embargo, su estructuración, por defectos y errores de la ley, no fué de los más acertado. En muchos casos la ley no investía de autoridad al sub -- secretario titular de la propia dependencia para aplicar la ley y reglamen -- to forestales, atribuíasela, en cambio, al director forestal y de caza; Direc -- ción esta, que quedó involucrada dentro de la Subsecretaría de nueva erba --

ción. Esto, es obvio, dejó sin autoridad al titular para atribuirse la-
extrañamente a su subordinado.

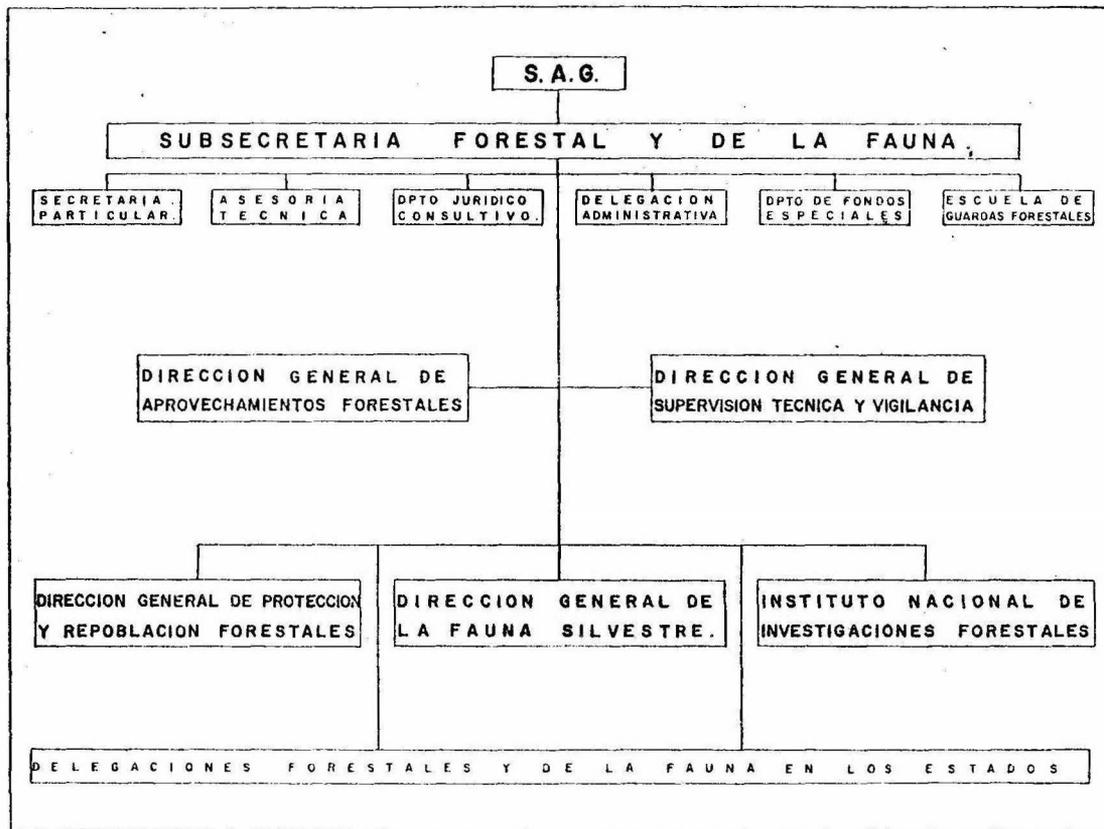
El presupuesto, por otra parte, resultaba notoriamente insuficiente, lo
que originó el ineficaz cumplimiento de las finalidades propuestas.

Así las cosas, en 31 de marzo de 1959, se publicó un acuerdo para proce-
der a la reorganización de dicha dependencia. La Dirección Forestal y de Ca-
za, como ya dijimos, que ejercía demasiada influencia y tenía a su cargo mu-
chas de las funciones ejecutivas confiadas a la subsecretaría en cuestión, -
fue desmembrada, creandose tres direcciones: de aprovechamientos forestales,
supervisión técnica y vigilancia y de caza.

El presupuesto, del que ya dijimos, resultaba demasiado pobre, fue eleva-
do; buscando así hacer frente decorosamente a la delicada función que se le-
había encomendado.

d) Su organización.-

Por todas las razones expuestas en el anterior apartado, y como conse-
cuencia de su reestructuración, dicha dependencia vino a quedar como en segui-
da vemos en el organigrama anexo.



NUEVA POLITICA FORESTAL

Cuadro funcional de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna

Aquellas facultades originales, según dispone el artículo nueve de la ley forestal, se han visto ampliadas: Conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal; el transporte y comercio de los productos que de ella se deriven; desarrollo e integración adecuada de la industria forestal; organizar y llevar el Registro Público Nacional de la propiedad forestal; etc.

Queremos referirnos aquí a una situación dramática por sus proyecciones y consecuencias sociales. Aunque cierto número de los ejidos y comunidades agrícolas tienen extensas superficies de bosques, o si se prefiere, los bosques en su mayor parte son propiedad ejidal y comunal, estos carecen de medios y capacidad para su explotación. Ello da pie para que sean los particulares los verdaderos explotadores de esa riqueza forestal. Hasta aquí, nada habría de malo; pero, resulta que esos particulares, inmorales en su mayoría, se quedan con pingües ganancias. La mayor utilidad, pues, va a parar a manos de esos particulares.

Como por otra parte, esos particulares no paran en mientes con tal de obtener mayores ganancias, la explotación de los bosques la realizan inadecuadamente, sin un plan racional, lo que indudablemente traerá como consecuencia la mengua criminal de nuestra riqueza forestal.

El gobierno federal, sabedor de esta situación, ha creado leyes que han de alentar la explotación inteligente, metódica, de nuestros bosques. Y en un intento muy plausible, se procura, también con dicha codificación, impedir la explotación de un gran número de campesinos que únicamente tienen como fuente de ingresos lo que sus bosques pueden producir. Así, se dispuso en la ley forestal en vigor:

Artículo 95.- El Ejecutivo Federal organizará a los núcleos de pobla-

ción ejidal y a los que de hecho o de derecho guardan la situación comunal, para alcanzar los siguientes finalidades.

I.- Lograr el aprovechamiento directo y en beneficio de los propios grupos ejidales y comunidades indígenas, de los recursos forestales de su propiedad, otorgándoles asistencia técnica y ayuda financiera, y

II.- Que las comunidades indígenas y los ejidos puedan asociarse con los particulares propietarios de los bosques, para constituir unidades de ordenación forestal o unidades industriales de explotación forestal.

Artículo 107.- Las unidades de explotación industrial se establecen por decreto presidencial, oyendo a la Secretaría de Industria y Comercio.

III.- Precisarán las bases fundamentales conforme a las cuales están dispuestas a asociarse con las asociaciones de propietarios y poseedores de los terrenos para garantizar el reparto equitativo de los beneficios de los aprovechamientos forestales y el buen manejo y la conservación de los recursos.

IV.- Remitiran proyecto de los campamentos por establecer y forma de contratación de los trabajadores, dando preferencia a los dueños o poseedores de los terrenos, así como para la construcción de los caminos, centros de trabajo y luz, escuelas, campos deportivos y otros.

El Ejecutivo Federal, al autorizar la unidad, fijará normas para el debido aprovechamiento de los recursos, la ejecución del plan industrial y la repartición equitativa de los beneficios entre todos.

La aportación de los ejidos o comunidades y los particulares la constituye el valor de las cosechas de sus bosques; la empresa industrial, el costo de los trabajos de explotación e industrialización.

Así, se procura sacar a la riqueza forestal de un situación de mera -
 unidad jurídica de posesión a un estado de dinámica económica. Los elemen-
 tos de producción conjuntados para beneficio de los ejidos, comunidades, par-
 ticulares y la economía nacional.

Al amparo, pues, de esta nueva política legislativa, han venido naciendo
 nuevas y más unidades industriales de explotación forestal: En la indus-
 tria papelera, Atenquique, en bosques del Estado de Jalisco; Silvicultura In-
 dustrial, S de R.L., en bosques del Estado de Guerrero; etc.

Ahora bien, para garantizar la actuación de estas y algunas otras dis-
 posiciones, el Ejecutivo Federal tiene facultades suficientes para, en caso -
 de violación a las condiciones pactadas, por parte de la unidad, prohibir que
 se siga explotando cualquier área forestal.

Veamos lo que respecto de esta cuestión comenta Jesús Uribe Ruíz: "Pe-
 ro seguramente donde encuentra su mayor expresión de inoperancia el sistema
 legal es en el aspecto forestal. Si se juzga desde afuera la cuestión fore-
 stal, se diría que nada anómalo pasa en nuestros bosques: las disposiciones le-
 gales lo preven todo, desde el tamaño mínimo que debe tener la explotación, -
 hasta las prácticas de reforestación, de control y combate de plagas y enfer-
 medades y de combate de incendios; indican el monto de las multas, los casos -
 en los que debe establecerse una veda de recuperación, etc. Pero se ha dicho
 bien, si se juzga desde el exterior. Porque si se ve la cuestión a fondo, en-
 la práctica, casi ninguna de las disposiciones se obedece. El contrabando de
 productos forestales florece a ciencia y paciencia de las autoridades; se --
 destruyen superficies forestales enormes, los incendios destruyen anualmente
 áreas extensas de nuestras riquezas florísticas, al amparo de los papeles le-
 gales se destruyen los bosques y finalmente, los legítimos dueños, los ejidatá-
 rios y comuneros, son los que reciben los beneficios más reducidos de la opo-

ación"¹⁹

Tal vez nuestro autor ha tenido a la vista, cómo los explotadores, que cuentan con grandes influencias entre el sector oficial, burlan descaradamente las disposiciones legales; continuando, por tanto, con un verdadero saqueo de nuestra forestería. Tirando las migajas a quienes han hecho la clásica alianza entre el tiburón y las sardinas: Cuando los bosques son de propiedad ejidal, el explotador se compromete al pago de un derecho de monte por cada millar de pies de madera aserrada. Pues bien, aquel derecho de monte se reduce a una cantidad realmente irrisoria, diez o quince pesos.

III.- LA DIRECCION GENERAL DE APROVECHAMIENTOS FORESTALES.-

a) Su creación.-

Como recordaremos, esta dependencia fué creada también por acuerdo --- presidencial de 31 de marzo de 1959, al desmembrarse la antigua Dirección General Forestal y de Caza.

b) Sus finalidades.-

Las finalidades de esta importante Dirección son básicamente: La planificación y control de las explotaciones de los recursos forestales. Para lo cual establecerá la conducta a observarse, para que la técnica y normas legales regulen la dicha explotación; obteniendo con esto el mejor y más completo aprovechamiento de aquellos recursos.

Realiza, además, los estudios económicos para que, de acuerdo con ellos se realice la explotación forestal; ha de fijar también, las reglas silvícolas -

¹⁹ Jesús Uribe Ruiz. Op. cit. pág. 122.

las, orientando así los aprovechamientos; el logro de una producción que busque el rendimiento continuo.

Las funciones de esta dependencia resultan sumamente importantes, pues, no hay explotación forestal que se autorice, si previamente no se ha realizado un plan que persiga el rendimiento sostenido, que garantice un mejor manejo y una mayor capacidad productiva.

c) Su organización.-

Para asegurar un mejor funcionamiento, dicha Dirección cuenta con tres departamentos:

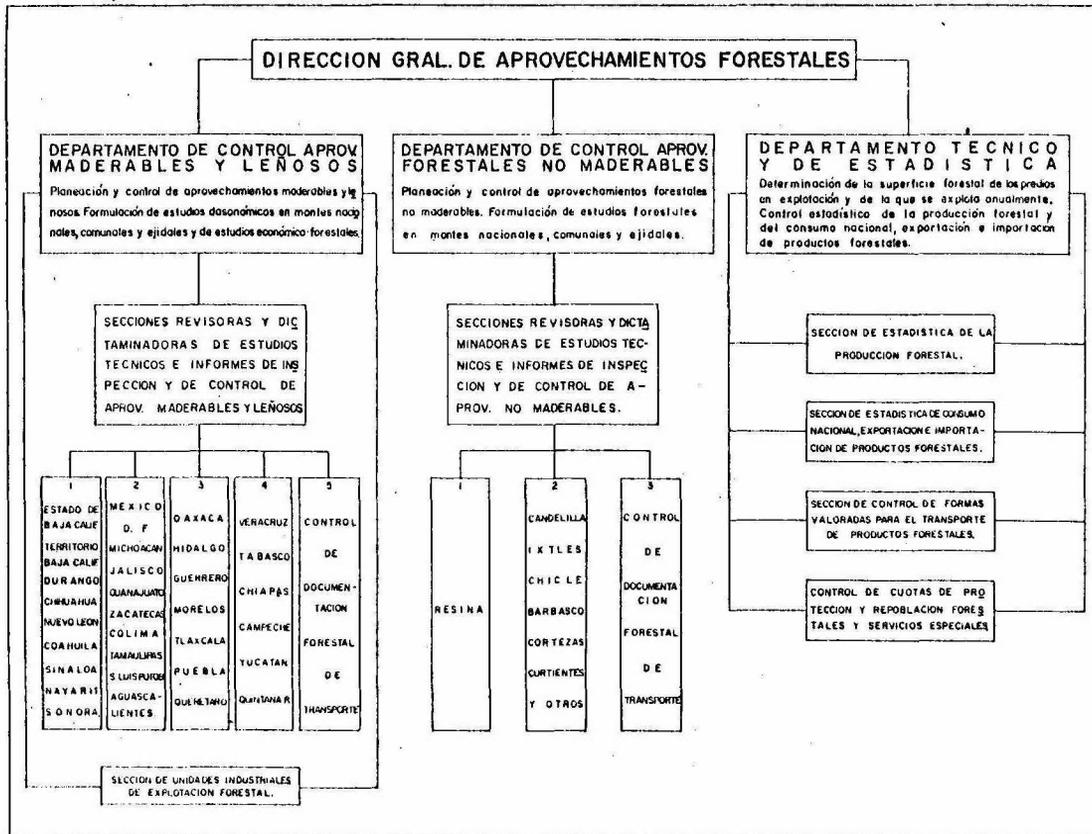
Departamento de Aprovechamientos Maderables y Leñosos, que tiene a su cargo las siguientes funciones:

1.- Formular estudios económicos para regular el aprovechamiento de los montes ejidales y comunales, directamente con su personal técnico o a través del adscrito a las delegaciones forestales.

2.- Revisar en el campo y en el gabinete los diferentes estudios económicos que el servicio de postulación presenta para regir explotaciones forestales.

3.- Ejercer un permanente control de las explotaciones a través de las Delegaciones Forestales.

4.- Revisar y dictaminar los informes que periódicamente rinden los técnicos responsables de las explotaciones, proponiendo cuando proceda, las medidas apropiadas para corregir las deficiencias observadas y, en caso necesario, la suspensión o cancelación del permiso y de los aprovechamientos.



Cuadro funcional de la Dirección General de Aprovechamientos Forestales

5.- Elaborar estudios silvícolas y económico-forestales con el fin de resolver las solicitudes para la creación de Unidades de Ordenación o Industrias de Explotación Forestal.

6.- Controlar la documentación forestal utilizada en el transporte de productos forestales;revisar los documentos que expidan las oficinas forestales y llevar el registro de aprovechamientos y trabajos realizados.

7.- Opinar sobre las solicitudes que se presenten para la importación o exportación de productos forestales.

Departamento de Aprovechamientos no Maderables.-

Realiza todas las funciones enumeradas para el anterior Departamento; pero relacionandolas con el aprovechamiento de los productos no maderables.

Departamento de Estadística.

Desde luego,realiza todos aquellos fines que tienen algo que ver con el aspecto estadístico en el ramo forestal,detacando los siguientes aspectos:

1.- Determina la superficie forestal de los predios en explotación y la que se aproveche anualmente.

2.- Concentra datos sobre volumen,impuestos y valor de la producción forestal;maquinaria y equipos utilizados;capital invertido y número de obreros que trabajan en la misma.

3.- Consumo nacional,exportación e importación de productos forestales.

4.- Formar el directorio de permisionarios e industriales forestales.

5.- Estadística de multas por infracción a los ordenamientos forestales.

Finalmente, habremos de hacer resaltar aquí la relevancia que para la explotación forestal tiene la subsecretaría forestal y de la fauna. Su importancia es, sin duda alguna, muy relevante, como que es la encargada de velar por que se lleve a cabo la política forestal trazada en nuestra legislación forestal, por todos conceptos digna de encomio. Pues, según dejamos dicho esa política acusa una honda preocupación por encontrar una justa solución a un problema, la repartición equitativa y justa de las riquezas provenientes de nuestros bosques, del que no sería exagerado decir, que vendría a ser factor importante para la elevación de la capacidad económica de una gran parte de nuestros hombres de campo.

IV.- LA DIRECCION GENERAL DE LA CAÑA DE AZUCAR.-

a) Su creación.-

La caña de azúcar es uno de los cultivos de mayor demanda en el mercado. Nuestro país cuenta con una considerable zona que se puede reputar como excelente productora de élla: Veracruz, Morelos, Jalisco, Tamaulipas y Sinaloa, entre los mayores productores. Los principales ingenios se localizan en Veracruz, Tamaulipas y Morelos.

Por otra parte, la producción nacional de azúcar ha alcanzado cifras que permiten satisfacer el consumo interno y derramar los excedentes hacia el exterior, al mercado internacional; con lo que se obtienen divisas que vie

nen a fortalecer nuestra economía. De tal suerte, que dicho cultivo y su producto básico, el azúcar, como fuentes considerables de riqueza, reclaman una atención especial por parte del Estado.

Esto así fué entendido por aquél; y, así, ha sometido al mencionado cultivo a una legislación especial, para, en unos casos, regular su precio y, en otros, intensificar su producción.

El Gobierno Federal encontrabase empeñado en incrementar la producción de los artículos de consumo necesario. La azúcar, uno de éstos, no alcanzaba las cifras que asegurasen la satisfacción de las necesidades de la demanda nacional, múltiples y variados factores eran los responsables de dicha situación.

No obstante, que como estímulo a la producción de la caña de azúcar se recurrió al incremento de su precio; procurando así que los agricultores cañeros encontrasen costeable dicho cultivo. Razones de todo tipo, demográfico, tecnológico, climatológico, tenencia de la tierra, hacían que los rendimientos fuesen incosteables. Esto determinó que los agricultores que se venían dedicando a este cultivo optaran por abandonarlo, buscando otros que hicieran más remunerativo su esfuerzo. Así se vió, que las superficies que se venían dedicando a la caña de azúcar disminuían sensiblemente, con el consiguiente perjuicio para la producción azucarera y también para la propia industria que se encontraba comprometida en un esfuerzo para la modernización del proceso industrial.

De entre todos los factores adversos a dicho cultivo destacaban tres: Una deficiente, por no decir nula, planificación de las áreas cañeras, tomando en consideración la calidad de las tierras, climatología, etc.; el bajo contenido de sacarosa, el empobrecimiento de la caña, al grado que todo aumento en

las áreas de cultivo se veía neutralizado; y la insuficiencia de la parcela individual.

Aquella situación de verdadera crisis por la que atravesaba el cultivo en cuestión reclamaba urgentemente la intervención estatal a través de un organismo que encarase el problema y, con bases técnicas y científicas, aportase las soluciones apropiadas.

Se propuso así, la creación de un organismo descentralizado, con todas las características que a estos les son propias, personalidad jurídica, patrimonio propio, etc., que sería a la vez que un eficaz investigador, un promotor y gestor eficiente de una serie de actividades que el gobierno federal habría de realizar en torno a los problemas que venía afrontando la producción de la caña de azúcar.

Nace así, la que se vino a llamar "Comisión Nacional de la Caña de Azúcar", antecedente de la actual Dirección. Aquella comisión, por decreto de 24 de junio de 1960, pasó a denominarse Dirección General de la Caña de Azúcar.

b) Finalidades.-

Con relación a las finalidades, le corresponden las siguientes:

1.- Estudio, investigación y planeación de los problemas relacionados con la producción de la caña de azúcar, en sus aspectos agrícola y social, a fin de darle sentido económico a la producción, disminuyendo los costos y aumentando los rendimientos.

2.- Estudiar, promover y realizar la descongestión de la población campesina de las zonas cañeras existentes, mediante su movilización a otras, por la vía de apertura de nuevas áreas, adquiriendo los terrenos necesarios y --

preparando y organizando su explotación con la mira de alojar la población excedente de los lugares que en la actualidad se encuentran superpoblados, resolviendo así el problema económico de ejidatarios y pequeños parcelarios de las zonas mencionadas.

3.- Estudios e investigación científica en torno a los problemas generales relacionados con la producción agrícola cañera, tales como: mejoramiento de la técnica empleada en la preparación, mantenimiento y conservación de los suelos, empleo racional del agua en los riegos, rehabilitación de la capacidad productiva de las tierras cañeras, uso apropiado de los fertilizantes, mejoramiento de semillas y plantas, mejores métodos de siembras y cultivos, combate de plagas, prevención de enfermedades, costos de producción, transporte de los productos a los centros industriales y todos aquellos factores que se consideren inherentes a la condición agronómica de la producción cañera.

4.- Estudiar y planear la producción agrícola cañera, en relación a la creación de nuevas áreas cañeras que reclamen las crecientes necesidades de los ingenios, en relación con cuyos proyectos, por lo que se refiere a las tareas agrícolas, la Comisión será órgano de consulta necesario y su aprobación requisito indispensable.

5.- Estudiar y promover por medio de servicios de extensión agrícola la aplicación de la tecnología agrícola cañera, amén de otras prácticas racionales que de ellas se deriven con fundamento en el reconocimiento que aporte la investigación agrícola que ya se haya realizado y que en el futuro se realice.

6.- La Comisión Nacional de la Caña de Azúcar estudiará permanentemente las necesidades de crédito de los productores de caña de azúcar y gestionará que estos créditos sean suficientes para llenar las necesidades con mi

ras a evitar la insuficiencia en el rendimiento de la tierra por falta de una mejor técnica.

7.- Las demás que le fijen las leyes.

Se dispone además, en el acuerdo de 6 de octubre de 1966, que dicha Dirección ha de ocuparse de estudiar y tramitar y proponer la solución a los problemas relacionados con la caña de azúcar.

Con base en ese mismo acuerdo, se delegan en el titular de la precitada Dirección, para una mejor atención de los asuntos cañeros, todas las facultades no discrecionales concedidas a la Secretaría de Agricultura.

c) Su organización.-

Esta ha de tener a la vista las finalidades a que está sujeta la propia Dirección, consiguiendo con ello ser consecuente. De otro modo, no se concibe su estructuración sino es organizada de modo tal, que por medio de ella se tienda a la realización de los fines para los que fué creada la institución: Fundamentalmente, el incremento y mejoramiento de la producción de la caña de azúcar y la obtención por parte de sus productos, ejidatarios y pequeños propietarios, de un más justo beneficio económico.

Se ha establecido, pues, una organización de sus Departamentos que ha continuación damos:

Departamento Técnico: Planeación, producción e inspección. La planeación, a su vez, comprende, la coordinación de la investigación agrícola, proyección y ejecución. La producción, por su parte, contiene, la extensión y explotación.

Departamento legal: Consultas, amparos, controversias, contratación y compilación de leyes.

Departamento de promoción económica: Investigación económica, registro nacional cañero, catastro y estadística.

Departamento de acción social: Investigación, planeación, elaboración de proyectos y ejecución.

V.- EL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGRICOLAS.-

a) La investigación agrícola.-

La agricultura, a la que se define como "la actividad económica que emplea como elementos de riqueza a seres vivos"²⁰, basa su desarrollo en la investigación y el control experimental.

Por otra parte, la creencia común de que la agricultura se resuelve en la trilogía: siembra, cultivo y cosecha, ha dado margen a considerar que la actividad agrícola es una ocupación fácil, simplista. En estas condiciones, los resultados nada alagüeños no se han hecho esperar. La agricultura exige conocimiento de sus factores de producción, de su mecánica, de métodos para el control y modificación de aquellos.

La experimentación, por su parte, no es sino una observación y manejo de la naturaleza a escala proporcional.

La finalidad primordial de la investigación viene a ser el mejoramiento de los cultivos y el establecimiento, según las distintas clases de tierra, climas, etc., de otros, diversificando de esta manera nuestra producción agrícola.

²⁰ Problemas y soluciones en el desarrollo agrícola de México. Jesús Uribe-Ruiz. Ed. Academia Mexicana de Ciencias Agrícolas. p.10. México, 1964.

La investigación agrícola es, en suma, el ingreso, la aplicación, de la actividad científica al campo de la agricultura. Ella es responsable, en gran parte, del éxito o fracaso en la producción agrícola.

Ahora bien, ya en el plano nacional la investigación ha de procurar el mejoramiento de nuestros cultivos tradicionales: maíz, frijol, etc. y, para la diversificación de nuestra producción agrícola nacional, ha de dedicarse a la búsqueda de nuevos cultivos y, finalmente, ver por el aumento de nuevas superficies cultivables.

La investigación que nuestro campo reclama ha de ser, antes que nada, realista. Que parta de la realidad del campo mexicano; que se consideren los factores de producción nuestros: la capacidad económica de nuestros campesinos, la calidad de las tierras nuestras, etc.

Las soluciones a que se llegue han de atenerse a la fisonomía de nuestro campo. En particular a las diversas formas de la tenencia de la tierra: Ejiado, pequeña propiedad y las extensiones dedicadas a fines especiales, ganadería, forestería, etc., pues, las posibilidades de cada uno de estos grupos son variantes, lo que para uno de ellos resulta conveniente y factible es inoperante para otro y viceversa.

Se señalan como requisitos para la investigación de la agricultura de nuestra patria:

1.- "Estudiar y fijar los factores limitantes de la producción agropecuaria, para poder seleccionar jerárquicamente aquellos en que debe y puede intervenir, y"

2.- "Establecer las metas y objetivos que debe lograr, para lo cual los servicios de investigación son los que deben establecer las posibilidades de los incrementos unitarios de las cosechas, como perspectiva para la -

agricultura nacional, coordinando esta actividad con los dirigentes políticos.²¹

De todo lo anterior podemos resumir, que no es recomendable la aplicación en nuestra agricultura de soluciones extrañas a nuestro medio. La ciencia ofrece soluciones a problemas específicos, circunstanciales. Es necesario, pues, no optar por la solución más fácil, ha de preferirse la más adecuada. En otras palabras, mexicanizar la investigación agrícola es lo indicado; hacerla operante según nuestras propias condiciones y elementos.

b) Su creación y funciones.-

Ahora bien, en nuestro país la labor de investigación agrícola es cumplida por el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, que viene funcionando desde 1935 como dependencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y por la Oficina de Estudios Especiales, apéndice de la fundación Rockefeller.

Respecto de sus finalidades, las principales fueron: formación de material genético para la producción de artículos básicos para la alimentación, introducción y prueba de plantas forrajeras, estudio de abonos mejorados, conservación del suelo y control de plagas y enfermedades, etc.

Por la experiencia obtenida de la labor de dicha institución, se establecen algunas comisiones especiales: la comisión nacional del maíz, en 1946, para la creación y venta de semillas híbridas de dicho cultivo. Posteriormente, en 1961, esa comisión se transformó en la productora de semillas.

Lamentablemente, las funciones que venía desarrollando aquel Instituto fueron absorbidas por la Oficina de Estudios Especiales, entregándose así la atención de la actividad investigadora a una oficina extranjera. Se ena-

21 Jesús Uribe Ruiz. Op.cit. pág. 208.

jenó, entonces, una labor que a for-tiori tiene que realizarse por personal nacional, pues, una actividad tan trascendental para la economía nacional ha de ser cumplida con el más alto sentido patriótico. Como es natural, tratándose de una institución extranjera -recuérdese, que dicha oficina es un apéndice de la fundación Rockefeller- los puestos más altos dentro de esta están ocupados por extranjeros. Esto se agrava aún más por el carácter de dependencia gubernamental que dicha Oficina posee.

Más, en virtud de un convenio, del que dice Jesús Uribe Ruiz, que no se sabe se está sancionado por los ordenamientos constitucionales, si es el último en vigor y que resulta muy difícil de conseguir, se establece, entre otras cosas, que anualmente la Secretaría de Agricultura y Ganadería determinará de acuerdo con su presupuesto que aportación económica hará en favor de dicha oficina, aportación que puede ser utilizada con flexibilidad y oportunidad; teniendo la mencionada aportación el carácter de subsidio directo.

De hecho, pues, el progreso de nuestra agricultura está en manos de extranjeros. Esto, como podemos imaginar, es un grave error, pues, sólo a un espíritu infantil puede ocurrírsele que éstos se han de preocupar verdaderamente por el progreso y desarrollo de nuestra patria.

Para liquidar esta situación de enajenación de la investigación agrícola en nuestro país, sería conveniente la creación de un organismo que, agrupando a todas aquellas instituciones que se ocupen de la investigación agrícola, forestal, pecuaria, etc., estableciese la unidad de acción; colocándose indiscutiblemente bajo la autoridad directa de la presidencia de la república, dada su importancia para promover el progreso de la economía nacional. Y, sobre todo, transformándose a la famosa oficina de estudios especiales, verdadera agencia de una potencia extranjera, en una oficina de intercambio científico internacional, por ejemplo.

VI.- EL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES.

a) Creación.-

Dada la importancia económica que los recursos forestales representan para nuestra patria, se sintió la necesidad de contar con un establecimiento que, coordinando la experimentación e investigación forestal, procurase porque nuestros bosques sean manejados científicamente.

Fué por ello, que se crea, en la ley de 24 de abril de 1926, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. Sin embargo hubieron de sucederse otras leyes dictadas en el mismo sentido, para que por fin, a principios de 1952, se estableciese de hecho aquel Instituto.

Sus inicios fueron por demás modestos: Funcionó en el ya desaparecido museo de la flora y fauna de Chapultepec. Fué por la aportación de la industria privada, que se dotó a dicho Instituto de un magnífico local que actualmente ocupa, desde fines de 1958, en los viveros de Coyoacan.

Con el propósito de darle mayor libertad en el manejo de sus asuntos la actual ley forestal le otorgó su autonomía.

b) Organización.-

Se dispone en el citado ordenamiento legal, que la dirección del Instituto será responsabilidad de un Consejo Superior que se integra: por un presidente, que será el secretario de Agricultura; un vicepresidente, el subsecretario forestal y de la fauna; un vocal ejecutivo, el director del propio Instituto; un tesorero, un representante de la industria forestal; y cinco vocales, que serán los que designen, respectivamente: la Escuela Nacional de ---

de Agricultura, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables y los profesionistas forestales organizados.

Buscando una racional distribución del trabajo, el Instituto se ha organizado como sigue:

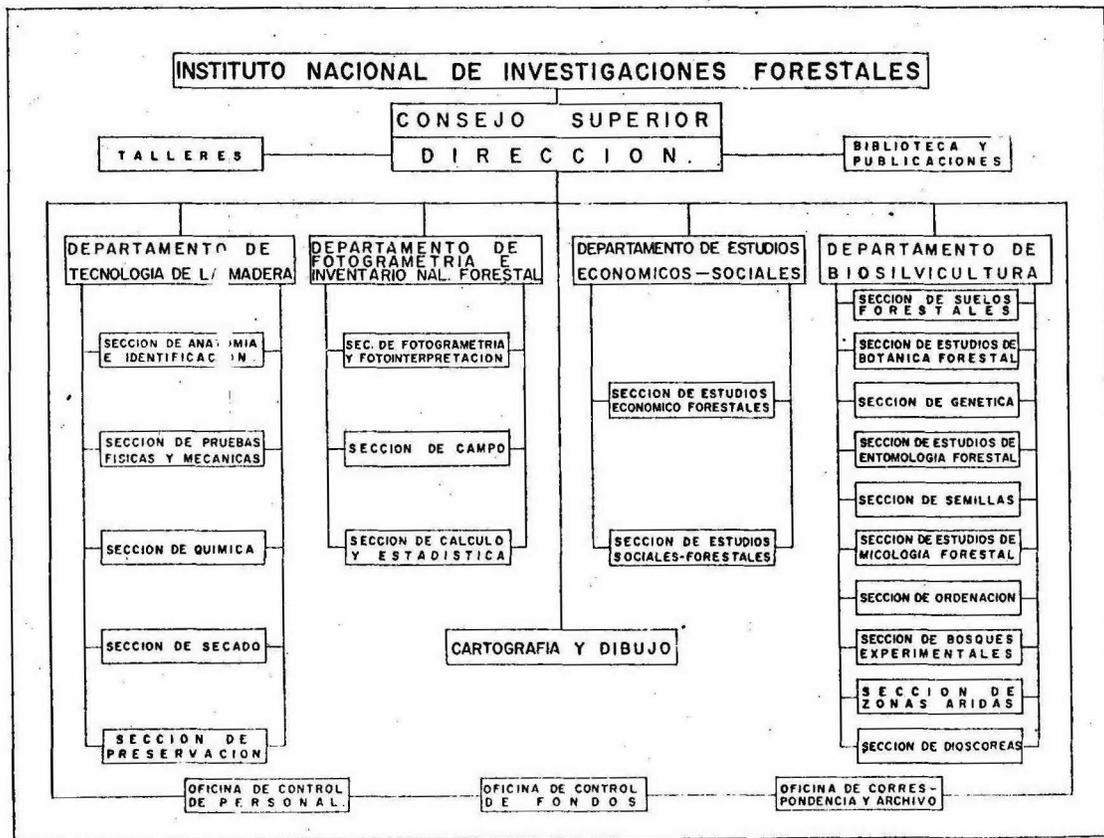
Dirección General;
 Departamento de Biosilvicultura;
 Departamento de Tecnología de la Madera;
 Departamento de Fotogrametría e Inventarios;
 Departamento de Estudios Económico-Sociales;
 Oficina de Cartografía y Dibujo;
 Biblioteca y Publicaciones;
 Talleres;
 Sección Administrativa.

Cuenta además, con los siguientes laboratorios: Suelos, micología, entomología, semillas, citogenética, química, pruebas fisicomecánicas de la madera, fotografía, invernaderos y botánica.

c) Funciones.-

Podríamos decir, resumiendo, que las funciones del propio Instituto se circunscriben a ser un organismo oficial de asesoría y consulta de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a través de la subsecretaría forestal y de la fauna, en relación con los aspectos técnicos, científicos, etc., que afectan a las actividades forestales del país.

Por considerarse de mayor importancia, se ha venido dando preferencia: A las labores silvícolas; sistemas y métodos de ordenación; técnicas y -



Cuadro funcional del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales

prácticas para la protección y fomento de los recursos forestales contra -- los principales agentes destructivos como son las plagas, enfermedades, incencios, pastoreo no controlado y agricultura nómada.

Con el propósito de hacer una determinación del mejor uso específico de nuestra riqueza forestal; y, para planificar, fijar la política a seguir, se ha procedido a cuantificar los recursos boscosos nuestros. Planificando sobre bases reales el futuro aprovechamiento, explotación, fuentes de trabajo susceptibles de crearse, abastecimiento de mercados nacionales y extranjeros.

Finalmente, en cooperación con la industria forestal, el Instituto ha venido funcionando como un órgano de consulta para ésta, en algunos problemas específicos que se le han planteado.

VII.- EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.-

a) Su creación.-

Este importantísimo organismo, fué creado por decreto publicado en -- el diario oficial de 17 de enero de 1934, bajo el rubro de "Departamento -- Agrario" Dicho decreto fué expedido por el entonces Presidente constitucional sustituto, Abelardo L. Rodríguez. Se disponía en aquel documento, que -- este organismo dependería directamente del Ejecutivo Federal.

Correspondíanle entonces, las siguientes atribuciones: Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias relativas; tierras comunales de los pueblos; dotaciones y restituciones de tierras; fraccionamientos de latifundios, en su jurisdicción respectiva; dotaciones y restituciones de aguas ejidales y reglamentación del aprovechamiento de las mismas; parcelamiento de-

ejidos;organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra;exposiciones de productos de los ejidos;registro agrario;estadística -- ejidal;cuerpo nacional consultivo;delegaciones de los estados;comisiones -- mixtas agrarias;comites particulares ejecutivos;comisariados ejidales;procuradurías de pueblos.

La creación de este organismo vino a satisfacer,sin lugar a dudas,el requerimiento del inciso a) de la fracción XI del artículo 27 constitucional,en su parte relativa:

Artículo 27.- 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. Con este objeto,se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios;para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación;para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables;para el fomento de la agricultura,y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas,tomandolas de las propiedades inmediatas,respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo,y de las leyes reglamentarias que se expidan,se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la ---

aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Sus atribuciones.-

Respecto de aquellas originales atribuciones que fueron asignadas a esta dependencia oficial; cuya importancia capital para la cuestión agraria queda fuera de toda discusión, hemos de decir, que fueron ampliándose en cada nueva ley de la administración pública, así lo requerían las necesidades y la dimensión del problema al que se enfocaban.

La actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como en todas las anteriores, sigue consignando la existencia de aquella dependencia; pero, ahora bajo la denominación de "Departamento de asuntos agrarios y colonización". Esto es, "se le otorgan las facultades necesarias para atender la colonización interior, a fin de que los sistemas básicos que nuestra constitución determina para la posesión de la tierra, como son la propiedad ejidal y la pequeña propiedad, puedan vigorizarse y coordinarse y complementarse -- atinadamente".²²

Las facultades que competen a dicha dependencia, con vista a la mencionada ley, son muchas y muy variadas. De entre ellas, habremos de entresacar aquellas que, a juicio nuestro, resultan de mayor importancia para el cumplimiento de sus fines: aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional; así como las leyes agrarias y sus reglamentos. Esta facultad -- bien podría ser, en última instancia, la de mayor trascendencia; pues, bastaría con que se hicieran cumplir constitución, leyes, reglamentos, etc. La creación o ampliación, dotación de tierras y aguas a núcleos de población rurales; así como la creación de nuevos centros de población agrícola y la dotación de tierras y aguas a las mismas. Esto, creemos nosotros, en la medida en que re-

22 Exposición de motivos.-

sulte posible, determinado por la superficie de tierras laborables con que se cuente en el ámbito geográfico de nuestra patria. Elaborar y tener al corriente el registro agrario nacional; catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables. Esto, para hacer posible la existencia de ambas formas de tenencia de la tierra: La propiedad ejidal y la pequeña propiedad agrícola. La planeación, organización y promoción de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la secretaría de agricultura y ganadería. Nos preguntamos, no sería más conveniente y práctico que se dejaran estos aspectos técnicos única y exclusivamente a cargo de la secretaría de agricultura y ganadería?. Conveniente, por contar esa dependencia, o al menos, deber de contar, con los elementos técnicos y científicos al propósito; y, práctico porque serían eliminados los criterios encontrados, dadas las ambiciones políticas de muchos de nuestros funcionarios, más políticos que administradores, que vienen a neutralizar cualquier disposición para llevar a cabo aquella planeación y aquel fomento de la producción agrícola. El manejo de los terrenos baldíos nacionales; planificar la colonización y promoción del mejoramiento de la población rural, especialmente la ejidal excedente; etc.

c) Su organización.-

El 26 de noviembre de 1963 fué publicado el reglamento interior del propio Departamento. En él se establecen, entre otras cosas, las siguientes disposiciones: Que al frente del multicitado Departamento se encuentran un jefe; un secretario general de asuntos agrarios; un secretario general de nuevos centros de población ejidal y un oficial mayor. Contará además, con las siguientes Direcciones Generales: de administración, asuntos jurídicos, tierras y aguas, derechos agrarios, organización agraria ejidal, inafectabilidad agrícola y ganadera, inspección, procuración y quejas, fomento agrícola eji --

dal, estadística, programa y catastro, colonias, terrenos nacionales, baldíos y demasías, nuevos centros de población ejidal, bienes comunales, acción social agraria e información y delegaciones de asuntos agrarios. Cada uno de estas direcciones generales cuenta con un Director general y un subdirector.

El funcionario de más alta jerarquía resulta ser el Jefe del Departamento en cuestión. Es a él a quien se entrega la dirección técnica, económica y administrativa; a él también, se le subordina todo el personal de las tantas veces mencionada dependencia oficial.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, surge como una agencia que ha de tener, fundamentalmente, por finalidad la aplicación de las leyes agrarias, forma jurídica de la reforma agraria.

Uno de los mayores problemas a que tuvo que enfrentarse dicho Departamento fué, que duda cabe, el reparto de tierras, razón motora, decimos nosotros, del movimiento armado de 1910. Reformar la injusta forma de tenencia de la tierra fué, pues, uno de sus principales cometidos.

La carencia de agrimensores, por otra parte, en suficiente número como lo requerían las necesidades, obligó a la habilitación, a la improvisación, de dichos técnicos. Los servicios de ellos fueron requeridos con verdadera urgencia, con premura. Pues bien, todas esas circunstancias se sumaron al hecho de que la ley indicaba que había que dotarse a cada uno de los ejidatarios de un parcela que, atendiendo a la calidad de la tierra, debería tener determinada superficie. El resultado no podía ser otro, que el establecimiento de calidades ficticias de tierras; el minifundio, etc. Estas, entre otras múltiples causas, han venido a ser el factor determinante del fracaso que en terminos generales, ha tenido la producción ejidal de nues-

tro país.

VIII.- EL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA,S.A.

a) La importancia del crédito en la agricultura.-

Condición primaria e importantísima para el desarrollo económico de un país es el desarrollo de su agricultura. O si se prefiere,el progreso económico,el industrial en particular,se basa en el progreso de la agricultura sin el cual aquel no se lograría. Esto en virtud de,que el desenvolvimiento de la agricultura trae por consecuencia:

- 1.- El fortalecimiento del mercado doméstico.-
- 2.- Es una importante fuente de divisas.-
- 3.- Es la principal surtidora de materias primas industriales.-
- 4.- Es generadora de fondos acumulativos de los que buena parte son invertidos en otras actividades económicas.-
- 5.- Es fuente generadora de alimentos.-

Ahora bien,el desarrollo agrícola,que no es sino la elevación de su productividad,de sus rendimientos,reclama,entre otros,de los siguientes factores:

- 1.- Una adecuada y justa distribución de la tierra.-
- 2.- Tecnificación en las labores agrícolas.-
- 3.- Recursos económicos,financieros,suficientes.-

4.- Organización eficiente de la empresa agrícola.-

5.- Industrialización de los productos agrícolas.-

De entre esos factores que dejamos señalados, queremos destacar el -- de los recursos financieros suficientes. Este no es otra cosa, que crédito-- suficiente, barato y oportuno. Pues bien, la suficiencia de los recursos fi - nancieros resulta ser un elemento condicionante del resto de los demás fac - tores ya señalados.

En efecto, la adopción de técnicas avanzadas para la explotación de - la tierra, la organización conveniente en los sistemas de explotación de la - misma, etc., resultan irrealizables si el agricultor carece de los recursos - económicos suficientes.

La importancia de este renglón se asentúa aún más en nuestra patria, en la que el campesino, ejidatarios los más, cuentan como único patrimonio -- con la tierra que les fué entregada.

Podemos asegurar, que de nada serviría que se les entregase la tierra a los campesinos, aún siendo estas las más fértiles del mundo, si, por otra -- parte, no se les allegan los recursos económicos para que hagan frente a las inversiones necesarias para ponerlas a trabajar de inmediato.

Por otra parte, como, por sus propias limitaciones, al campesino no se le considera por la banca privada como sujeto de crédito, se hace indispen - sable la intervención estatal.

b) La legislación sobre el crédito agrícola en nuestro país.-

Bien, en 1926, con el gobierno del Presidente Calles, se expidió la primera ley de crédito agrícola. En este cuerpo legal se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, institución esta a través de la cual se procuraba el financiamiento tanto de agricultores como de ejidatarios. A quienes organizaba en sociedades, para celebrar las operaciones crediticias, sin que dicha organización fuese requisito indispensable. El banco podía administrar fincas que fuesen de su propiedad, o bien, las que tuviese en fideicomiso del Gobierno Federal.

Las sociedades en que se organizaban los campesinos eran de dos tipos: Regionales y Locales. Ambas sociedades podían constituirse con propietarios, poseedores, arrendatarios, colonos aparceros de tierra de la localidad o de la región que cultivasen aquella de un modo permanente y personal auxiliados por su familia o extraños, siempre que en este último caso no sean más de cinco.

Con fundamento en esa ley, en marzo de 1926, se crearon los Bancos Ejidales dedicados en modo exclusivo al financiamiento de los ejidatarios. Su objeto: El fortalecimiento de la economía ejidal, para lo cual se procuraba la explotación colectiva de la tierra. En efecto, se dispuso que los ejidatarios necesariamente habrían de agruparse en cooperativas.

Una vez logrado aquel fortalecimiento, cuando las cooperativas tuviesen el capital suficiente, constituido con las cuotas obligatorias, se mutarían a sociedades locales de crédito formando entonces parte de la clientela del Banco Agrícola, se pretendía que los campesinos se convirtiesen en autosuficientes económicamente.

A aquella primera ley le sucedió otra, Ley de Crédito Agrícola para-

Ejidatarios y Agricultores," de 2 de enero de 1931. En ese documento se perfilan ya dos sistemas crediticios que hasta la fecha persiste: El agrícola y el ejidal.

Se modificó la finalidad del Banco Agrícola, a fin de poder operar con un nuevo grupo, el de los ejidatarios. Se crearon los Bancos Regionales de Crédito Agrícola; y, se autorizó la organización y funcionamiento de las Sociedades Cooperativas Agrícolas.

El objeto del Banco fué de dos tipos: Las operaciones bancarias, --- prestamos comerciales, de avío, refaccionarios, inmobiliarios, emisión de obligaciones, bonos de caja, agrícolas, etc. Y funciones a las que podríamos obligar de sociales, mejoramiento del ejido, educativas, etc.

Se crearon por primera vez, en esta disposición, las Sociedades cooperativas agrícolas, buscando con ellas modificar los sistemas de producción agrícolas. Dichas cooperativas sólo podían constituirse con ejidatarios o agricultores en pequeño y se organizarían como sociedades de Responsabilidad solidaria e ilimitada.

Los Bancos Regionales, por su parte, podían operar con las sociedades agrícolas de su zona, efectuando operaciones de avío, refaccionarias, de descuento de documentos provenientes de operaciones agrícolas, etc.

Otra institución que nace con la ley que comentamos fué, el Departamento de Ahorro Campesino. Dicho Departamento, fué creado para fomentar el hábito del ahorro en la población rural. Funcionó con independencia dentro del propio banco, en lo que se refería al manejo de fondos, los que no podían ser afectados en las operaciones del banco.

Una nueva ley en la propia materia crediticia se expide en enero de 1934. Entre las principales reformas introducidas al sistema que nos ocupa fueron las siguientes:

Se crearon, en adición de los Bancos Regionales, las Sociedades Locales de Crédito Agrícola, las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, las Uniones de Sociedades Locales de Crédito y las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola.

Las Uniones pasaron a ser un eslabón entre las Sociedades Locales y los Bancos Regionales. Estas Uniones deberían integrarse por no menos de cinco Sociedades Locales. El objeto de dichas Uniones fué facilitar la obtención del crédito a las Sociedades; así como realizar todo aquello que redundase en un mejor aprovechamiento para la agricultura; la transformación, industrialización, distribución o venta de sus productos. Se proponían también, dichas Uniones, la planeación de la producción agropecuaria de su propia jurisdicción.

Las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola, cuya organización podía ser semejante a la de las sociedades de responsabilidad limitada o suplementada, tenían por objeto: La realización de obras materiales de muy diversa índole, construcción de silos, presas, canales, etc., para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales o bien, para dotar de servicios a los ejidatarios, introducción de agua potable, saneamiento, habitaciones, etc.; realizar operaciones crediticias para la realización de aquellos fines. Podían también, para arbitrase fondos, emitir cédulas y bonos hipotecarios.

Esta ley tuvo una muy breve duración, pues, el 20 de diciembre de 1934 se promulgó otra nueva. En esta última ley se inaugura un sistema que ha --

bría de ser consecuente con las nuevas formas de tenencia de la tierra, resultado de la reforma agraria. Aparecen claramente definidas las dos ramas del crédito agrícola: Una rama para el crédito ejidal y otra para el crédito agrícola, que comprendía a los pequeños y medianos agricultores.

De tal suerte, que el sistema quedó estructurado de la siguiente manera: Banco Nacional de Crédito Ejidal; Banco Nacional de Crédito Agrícola; Sociedades Locales de Crédito Ejidal; Sociedades Locales de Crédito Agrícola; Sociedades de Interés Colectivo Agrícola; Instituciones Auxiliares que se puedan formar de acuerdo con la ley.

Por otra parte, se dispuso que cuando la naturaleza del crédito lo requiriese, este debería utilizarse colectivamente, es decir, que la tierra se trabajase en común por medio de las sociedades cooperativas. Se dispuso que los aperos, herramientas, maquinarias, animales de trabajo y sementales, plantas de beneficio, en fin, que la organización de la producción fuese en común,

Como consecuencia de esta ley se amplió el objeto de dichas instituciones crediticias. Se procuró el financiamiento de los proyectos de obras de irrigación, fraccionamiento de latifundios, la colonización, adquisición de tierra, etc.

A esta ley le sucedió la de 31 de diciembre de 1942. En esta perdura la organización del sistema crediticio creada en la ley anterior; pero, creándose de nueva cuenta los Bancos Regionales que fueron suspendidos en la ley de 1935.

En este cuerpo legal se establece de modo separado el objeto de cada una de las instituciones crediticias: Para el Banco Ejidal, entre otras co -

sas, intervenir en la organización y reglamentación y vigilancia de las sociedades de crédito ejidal; organizar y administrar un fondo para riesgos agrícolas y ejidales; control en todos sus aspectos del registro de crédito agrícola en lo que concernía a los ejidos y, uno de sus aspectos más importantes, la canalización del crédito privado para encauzar la producción ejidal según convenga a la economía nacional y la racionalización de la propia producción en las diversas zonas del país; etc. Para el Banco Nacional de Crédito Agrícola: Fomentar, fijar y vigilar el funcionamiento de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola; reglamentar y vigilar el funcionamiento de las Uniones de aquellas Sociedades; realizar las operaciones crediticias propiamente dichas, préstamos comerciales, de avío, refaccionarios, etc.

Las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, deberían estar integradas por ejidatarios con posesión definitiva y cuyo número en ningún caso sería inferior a quince. Su responsabilidad, como ya lo dijimos, era limitada o suplementada. El objeto perseguido por dichas sociedades era: Organizar la explotación del ejido, de acuerdo con el Banco y los ejidatarios en forma individual o colectiva, según conviniese mejor en atención a las condiciones del medio y a la economía; actuar como intermediarias para la obtención del crédito o proporcionarlo directamente; actuar como agente para la adquisición de maquinaria y elementos necesarios para una mejor explotación de las tierras; etc.

Las Sociedades de Crédito Agrícola, que se estructurarían como sociedades de responsabilidad ilimitada, limitada o suplementada, tenían un objeto igual a las ejidales; con la única diferencia de que aquellas, las de crédito agrícola, operarían con pequeños agricultores, propietarios, poseedores,

arrendatarios, aparceros o colonos que cultivasen la tierra de una localidad determinada.

Las Uniones de Sociedades de Crédito, que se formarían por cuatro -- sociedades cuando menos, se proponían: La obtención y otorgamiento de créditos comerciales, de avío, refaccionarios e hipotecarios a sus asociados; la -- creación, por cuenta y para beneficio de sus miembros, de organizaciones co -- merciales e industriales para que se dedicasen a las operaciones de concen -- tración, aprovechamiento y venta de la producción agrícola de aquellos; im -- pulsar y organizar en todos sus aspectos la producción agrícola; adquirir -- para vender o alquilar a sus asociados, o para el uso comun de estos, semi -- llas, sementales, aperos, etc.

Las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola, cuya responsabilidad -- podía ser suplementada o limitada, tenían un objeto con una doble objeto: -- el primero, de una naturaleza material, realización de todo tipo de obras de -- dadas al fomento de la producción agrícola. El segundo, las operaciones de -- tipo crediticio. Estas Sociedades se podían integrar con propietarios, u -- suarios de aguas, y, en fin, con aquellos individuos y colectividades que se -- interesasen en la realización de una obra determinada relacionada con la -- agricultura.

Por lo que se refiere a los Bancos Regionales, autorizados de nueva -- cuenta en esta ley, fueron un idea que no se realizó de inmediato, pues has -- ta 1955 no se había establecido ninguno de ellos.

Llegamos así, a la actual ley de crédito agrícola, de 30 de diciembre -- de 1955. En ella persisten los dos sistemas crediticios que han hecho tra -- dicionales: El sistema ejidal para los campesinos que tengan ese carácter --

el sistema agrícola para quienes, por exclusión, no tengan aquel carácter.

Ambos sistemas quedan integrados de la siguiente manera: El Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Bancos Regionales Ejidales; El Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Regionales de Crédito Agrícola; las Sociedades Locales de Crédito respectivas, a éstas se les otorga únicamente el carácter de auxiliares. Desaparecen las Sociedades de Interés Colectivo; pues, se estimó que su existencia dilataba los tramites en las operaciones, que resultaban ser un intermediario más en el crédito.

El objeto de ambas instituciones principales se resumió en un sólo articulado y siguió siendo el mismo que el enunciado en la ley anterior; pero, ahora más exactamente precisado con relación a las operaciones bancarias. Se ampliaron, por otra parte, las facultades para operar con otras instituciones, aunque no perteneciesen al sistema; se les autorizó negociar, previa aprobación de la secretaría de hacienda y crédito público, créditos con bancos extranjeros a un plazo que no excediera de un año, para la pignoración de los mismos.

Las Sociedades Locales de Crédito, requieren un número de diez socios y su responsabilidad puede ser ilimitada, limitada y suplementada. Para las de responsabilidad ilimitada, no se requiere aportación inicial; para las de responsabilidad limitada, la aportación será aquella que baste para integrar un capital de \$ 25,000.00. En cualquier tipo de sociedad se obliga a sus socios a hacer aportaciones equivalentes al 3 % de los créditos que cada uno de ellos obtenga de la Sociedad. Este capital social, como ya lo dijimos, tiene por objeto el que los miembros de la Sociedad se independicen económicamente. Este ley contiene como novedad el que las Sociedades Locales puedan repar

dir las utilidades entre sus socios.

El objeto de estas Sociedades es, en síntesis:

- a) Hacer más accesible el crédito agrícola a sus socios.
- b) Realizar las funciones tendientes a incrementar la producción agropecuaria, para que alcance los máximos rendimientos.

Los Bancos Regionales se organizan bajo la forma de sociedad anónima; y su objeto es el mismo que el de los Bancos Nacionales; pero, estableciéndose algunas excepciones: Emisión de bonos agrícolas, desempeño de funciones fiduciarias, operaciones con otros organismos, garantizar créditos comerciales de avío, refaccionarios e inmobiliarios concedidos por sociedades o particulares en auxilio del crédito agrícola, mediante acuerdo de Ejecutivo Federal.

Bien, de todas esas leyes a que no hemos referido desprendemos, que los distintos gobiernos que se han venido sucediendo, principalmente las administraciones habidas a partir de la del general Calles, han sido conscientes de, - que simultáneamente a la repartición de la tierra surgió la necesidad de dotar a los ejidatarios de otros elementos de la producción agrícola. La carencia de capital que sufrían los ejidatarios se hacía patente y en tales condiciones el buen éxito de la empresa agrícola se columbraba muy difícil, casi imposible. Se pensó, pues, en la sabia vivificante, fortalecedora, de nuestra secularmente empobrecida agricultura: El crédito agrícola. Dicho de otra manera, conscientes los distintos gobiernos de la importancia capital que para la actividad económica de cualquier país representa la agricultura, en particular para el nuestro, donde las actividades del campo absorben el 53 % de la población económicamente activa.²³ Concientes también, de que el problema agrícola-

23 Diego López Rosado: "Problemas económicos de México" U.N.A.M. México, 1966. - 2a. edición. pág. 20.

reclama para su solución de una plinificación y tecnificación constantemente renovadas; y, sobre todo, de una adecuada legislación que viniera a prestar la ayuda financiera, tan urgentemente requerida, a quienes hacen de las labores del campo su ocupación habitual, se expidieron todas aquellas disposiciones legales en materia crediticia brevemente reseñadas por nosotros.

c) Su creación.-

No obstante que, como ya dijimos, concomitante al reparto de la tierra surge la necesidad de dotar a los campesinos de los medios económicos para que la hiciesen producir, no fué sino hasta la administración del general Calles y con base en aquella ley de crédito agrícola, de 10 de febrero de 1926, que se estableció la primera institución para satisfacer dicha necesidad: El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. de C.V.

Sus funciones, según la propia ley, fueron las que a continuación se mencionan:

1.- Funciones típicamente bancarias y crediticias: prestamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios para fines agrícolas; para la construcción de obras permanentes destinadas al mejoramiento territorial y para la adquisición, el fraccionamiento y colonización de tierras; emitir obligaciones, bonos agrícolas o de caja y bonos hipotecarios; autorizar y garantizar las emisiones de bonos de caja o agrícolas de las sociedades regionales de crédito.

2.- Funciones de asesoramiento: fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito agrícola; vigilar y garantizar las inscripciones que hagan en el registro público de crédito agrícola, etc.

Aquellas funciones se han visto ampliadas, según la ley de la materia- actualmente en vigor dichas funciones son:

1.- Las que podríamos considerar como bancarias: Hacer préstamos comerciales de avío, refaccionarios e inmobiliarios. En general, efectuar todas las operaciones bancarias que estén de acuerdo con la presente ley y con las leyes supletorias aplicables; emitir bonos agrícolas de caja, bonos hipotecarios rurales y cédulas hipotecarias rurales; recibir depósitos a la vista y a plazo fijo; desempeñar por encargo o con autorización del Ejecutivo Federal, funciones fiduciarias; operar con otros organismos o empresas del país que aunque no pertenezcan al sistema efectúen operaciones de crédito agrícola; negociar, con aprobación de la secretaría de hacienda y crédito público, créditos de bancos extranjeros, a plazo no mayor de un año, para el cultivo de productos de exportación o para la pignoración de los mismos.

2.- Funciones de diversa índole: Organizar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de los Bancos Regionales y de las Sociedades Locales de Crédito; organizar y vigilar y, en su caso, administrar el servicio de los almacenes que directamente dependen de los Bancos, destinados a los productos de las sociedades locales y ocasionalmente, a los de otros agricultores no asociados; adquirir, vender y administrar bienes destinados exclusivamente a fomentar e industrializar los productos agrícolas; canalizar sus propios recursos para encauzar la producción de su clientela en el sentido que más convenga a la economía nacional, de acuerdo con las normas que dicte la secretaría de agricultura y ganadería; etc.

Sus operaciones de crédito son, entre otras:

Préstamos comerciales con un plazo no mayor de ciento ochenta días y-

con garantía prendaria subsidiaria o la firma de dos personas de reconocida solvencia económica; prestamos de avío, para adquisición de semillas, materia prima y materiales o abonos de inmediata asimilación, o en los gastos de cultivo, estos prestamos tienen un plazo máximo de dieciocho meses y su importe no será mayor al 70 % del valor probable de la cosecha o de los productos -- anuales que el beneficiado pueda obtener. La garantía de estos prestamos la constituyen las materias primas y materiales adquiridos; prestamos refaccionarios, para ser invertidos precisamente en la adquisición, para uso o alquiler o venta, de aperos, implementos útiles de labranza, abonos de asimilación lenta, animales de trabajo, ganado o animales de cría, en la realización de plantaciones de cultivo cíclico o permanente, en la apertura de tierras para el cultivo, construcción o realización de obras y mejoras materiales agrícolas, en la compra o instalación de maquinaria; etc. La garantía para estos créditos se constituye con hipoteca o prenda de la explotación u objeto a que se destine dicho crédito. Su importe no excederá del valor de los bienes o mejoras a -- que se destine.

Su capital social inicial quedó representado por tres series de acciones:

La serie "A", suscrita de modo exclusivo por el Gobierno Federal.

La serie "B", suscrita por los gobiernos locales

La serie "C", suscrita por los particulares y las sociedades regionales de crédito.

Actualmente, dicho capital está representado por dos series de acciones:

La serie "A", suscrita también, exclusivamente por el Gobierno Federal.

La serie "B", suscrita libremente.

La ley autorizó al Banco la emisión de 50 millones de pesos en acciones; y estableció que no podría constituirse hasta en tanto no se suscribiesen 20 millones de pesos en acciones íntegramente pagadas.

De aquellos 20 millones, el gobierno federal aportó 10 millones en efectivo y 8 millones representados por fincas que habían pertenecido a la "Caja de Prestamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura". De tal suerte, la aportación de 18 millones de pesos que se comprometió a entregar el gobierno federal resultó ser inferior, pues las fincas entregadas por éste, aparte de no tener ninguna utilidad, absorvieron parte de los recursos del Banco para ponerlas en explotación sin que se alcanzase éxito alguno.

Se dispuso también en dicho ordenamiento, que en el presupuesto general de la federación se señalaría anualmente la asignación con que contribuiría el Estado para los gastos de organización y distribución del crédito agrícola.

Su administración es cumplida por:

- a) Un Consejo de Administración.
- b) Un Director Gerente.
- c) Dos Comisarios.

El Consejo de Administración -cuyo presidente resulta ser el secretario de agricultura- está integrado por nueve consejeros propietarios y seis suplentes. De aquéllos, seis serán nombrados por la serie "A" y de éstos, tres

serán designados por mayoría de votos.

Sólo podrán ser consejeros aquellas personas que posean suficientes conocimientos y experiencia en asuntos bancarios, agrícolas o sean técnicos de capacidad reconocida en economía agrícola.

Las facultades del Consejo de Administración son las más amplias: Ejecutar actos de dominio, dirección y de pleitos y cobranzas, todas las facultades generales y las que requieran cláusula especial del juicio de amparo y delegar discrecionalmente sus facultades en el Director Gerente, etc.

El Director Gerente, por su parte, tendrá a su cargo el gobierno del Banco y la representación legal del mismo; ejecutará los acuerdos del Consejo y designará al personal de la propia institución.

A los comisarios les corresponde la vigilancia de la sociedad.

d) Operaciones.-

Al iniciar sus operaciones esta institución lo hace siguiendo un criterio muy estricto para la concesión de los créditos. Tanto ejidatarios como propietarios particulares habían de tener arreglada la posesión de sus tierras conforme a la ley. Ahora bien, esa posesión, legalizada únicamente con el título respectivo, por razones a las que más adelante nos referiremos, en muchos casos no estaba definida con toda claridad, quedando por tal motivo infinidad de campesinos sin oportunidad de obtener el crédito oficial requerido.

El Banco estableció agencias y sucursales en diversas partes de la República controladas, desde luego, por la oficina matriz en la ciudad de México.

sas sucursales y agencias fueron transformadas, en la ley de 30 de diciembre de 1955, en Bancos Regionales, buscando con ello la descentralización.

Esta institución crediticia operó, hasta la fundación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, indistintamente con pequeños y medianos agricultores y ejidatarios, que se constituían en Sociedades Locales y Regionales de Crédito. Estas, las Sociedades Regionales, fracasaron definitivamente, porque se requería un mínimo de 500 mil pesos como capital y la mayoría de los agricultores estaban incapacitados económicamente para aportar la cantidad que les correspondiese. El número de las Sociedades Locales que se organizaron fué muy reducido.

Durante los primeros tres años²⁴, el Banco Agrícola concedió 26.7 millones de pesos en créditos a 1,253 agricultores, medianos y pequeños propietarios; de esa cantidad, 6 millones de pesos los otorgó en créditos a 22,477 ejidatarios. De tal suerte, que los préstamos per-capite fueron: Para los primeros, \$ 22,941.3 y para los segundos \$ 261.91.

Por los datos que tenemos, resulta evidente, que dicha institución había, en cierto modo, desvirtuado sus finalidades. Lejos de dedicar los mayores recursos a quienes con mayor urgencia los requerían, canalizó estos hacia el sector mejor dotado económicamente.

Esa situación fué comprendida por su administración, y en los años 1929-1930 aquella política cambió, pues durante ese período se concedió al sector ejidatario un 50 % del total de créditos concedidos.

Debido a múltiples factores, durante el período que va de 1931-1933 --

24 Todos los datos que mencionaremos con relación a las operaciones de dicho Banco fueron tomados de los informes anuales y en las oficinas de la propia institución.

las operaciones de crédito disminuyeron considerablemente, el total de esas - operaciones sumó 5.4 millones de pesos.

Queremos hacer notar, que esa primera crisis por la que atravesó nuestra institución a partir del año de 1931, se debió, entre otros factores, a la escasa recuperación; y a que la ley del propio año le asignó una serie de funciones que nada tenían de común con las bancarias propiamente dichas: Colonización, fraccionamiento de tierras, organización económica, social y educativa del ejido, etc.

Fué a partir de 1934 cuando principió a superarse la crisis aquella. - Recibe su capital social un incremento de 3.7 millones de pesos, por una nueva suscripción de acciones de la serie "A"; y por la recuperación de los créditos que se elevó a 3.8 millones de pesos.

En 1935, el Banco vé incrementado su capital en 20 millones de pesos - que recibe, por primera vez, desde su fundación, del Gobierno Federal. Su política, por otra parte, da un viraje radical, pues aquel sector de ejidatarios -- que había venido obteniendo, por concepto de créditos, un mínimo del total de los recursos del banco, percibió entonces el 74 % y un 25 % se le adjudicó -- por el mismo concepto a pequeños y medianos agricultores.

Esa situación se consolidó cuando, por la expedición de una nueva ley de la materia, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal; y, se dieron en la propia ley algunas disposiciones que vendrían a corregir situaciones que venían siendo perjudiciales a nuestra institución. Veamos, ahora serían atendidos por el Banco de Crédito Agrícola de manera exclusiva los pequeños y medianos propietarios, lo que vendría a significar una mayor participación del crédito oficial para éstos. Aquellas funciones adicionales a las bancarias -

de las leyes anteriores le habían venido asignando a dicho establecimiento --
 seguían apareciendo en este nuevo cuerpo legal; pero, su financiamiento sería --
 cargo del Gobierno Federal, con lo que ya no se distraerían hacia esos ran- --
 chos los recursos del banco, aplicandolos ahora a las operaciones crediti- --
 cias propiamente dichas.

Esa situación, no obstante, estaba muy lejos de ser la requerida. En --
 efecto, aunque la ley disponía que el financiamiento de los sistemas de irri- --
 gación, colonización de las tierras, etc., sería observado por el Gobierno Fe- --
 deral, en la realidad fué la propia institución quien tuvo que cargar con los --
 gastos de administración de esos sistemas de riego y conceder prestamos a --
 los colonos; y, por otro lado, la escases de sus recursos, que provenían exclusi- --
 vamente del Gobierno Federal, determinaron una disminución en los créditos --
 concedidos en el lapso que va de los años de 1936 a 1940. De 18.9 millones --
 de pesos otorgados por ese concepto en 1935, en 1940 se operaron créditos por --
 solamente 6.3 millones de pesos.

De tal suerte, que por los fuerte gastos de administración, la escases --
 de sus recursos y el bajo índice de las recuperaciones, dicha institución su- --
 fre una pérdida de 3.7 millones de pesos durante el lapso indicado, 1936-1940

Fué hasta el año de 1941 cuando la situación del Banco registra una --
 mejoría creciente. A ello contribuyen una nueva aportación del Gobierno Fede- --
 ral y el índice de recuperación que se vió incrementado. En efecto, ya en ese --
 año de 1941 los prestamos hacen un total de 6.8 millones de pesos; en 1942, --
 esa cantidad se hace ascender a 10.2 millones de pesos y en 1946, se alcanza --
 una cifra de 27.4 millones de pesos.

No obstante, que como vimos, el volumen de los créditos concedidos su --

frió un aumento considerable, el número de beneficiados disminuyó. Este fenómeno se originó en virtud de que el Banco exigió garantía hipotecaria aún en aquellos préstamos a corto plazo.

Señalaremos, que durante este período que va de los años de 1943 a --- 1946, se dió preferencia a los préstamos refaccionarios en consideración a -- que el destino de estos es el mejoramiento de la calidad de las tierras, el - aumento del rendimiento de las cosechas, en fin, el desarrollo de la agricultura.

Se procuró el incremento de aquellos cultivos destinados a la alimentación del pueblo, frijol, maíz, etc. Para tal efecto se estableció como requisito para la obtención de crédito el que se dedicase de un 10 a un 15 % de la cantidad concedida al cultivo de dichos cereales, principalmente del maíz. Esta política, como es fácil comprender, resultó nociva para el Banco debido a - la escasa recuperación de los créditos concedidos para dichos cultivos, debido a la baja redituabilidad de los mismos.

De tal suerte, que al finalizar el año de 1946, parte por esa política - de cultivos para el consumo popular y parte, por fideicomisos del Gobierno Federal - el Banco para esa fecha administrava 48 fincas rusticas en fideicomiso y 104 de su propiedad - esta institución reportó una pérdida de 3.2 millones de pesos.

La situación financiera del Banco requería de nuevas fuentes de financiamiento. Se recurrió para elló a la Nacional Financiera y al Banco de México. En la primera institución se obtiene un crédito de 80 millones de pesos - y en la segunda otro por 93 millones de pesos.

Es así, que el volumen de préstamos se vé incrementado, 255.5 millones de pesos; el índice de recuperación de los mismos seguía muy bajo. Ahora bien, si a esa baja recuperación sumamos el hecho de que grandes cantidades de las mercancías del banco, semillas, fertilizantes, insecticidas, etc., se encontraban en malas condiciones o eran de pesimas calidad; y, por tanto hubo necesidad de hacer un ajuste en su precio; lo cual arrojó una pérdida que ascendió a 6.1 millones de pesos. Más, gran parte de la maquinaria adquirida por el Banco, --- tractores, motores, etc., por distintas razones no pudieron ser vendidos, lo -- que reportó una pérdida -por ajustes de precios- de 36.4 millones de pesos.

El resultado de todo lo anterior fué, que al termino del régimen presidencial del licenciado Miguel Aleman Valdéz, 1947-1942, el Banco tenía un pasivo de 581 millones de pesos. Nada más en el ejercicio de 1952 se operó una -- pérdida de 95.3 millones, sin incluir las cantidades destinadas a gastos de - administración. Ello debido a, que durante los dos últimos años de esa adminis- tración se concedieron créditos -para desmonte y apertura de tierras- sin ga rantía hipotecaria; y, además, se realizaron perforaciones de pozos y se entre- garon equipos de bombeo sin la debida legalización de los créditos.

Queremos consignar, que a partir de 1946, por decreto presidencial, nues tra institución se denominó Banco Nacional Agrícola y Ganadero, S.A. Encausan dose entonces parte de sus recursos hacia la ganadería; haciéndose, desde lue- go, las respectivas reformas a su escritura constitutiva, ampliándose su capi- tal.

Pues bien, para mejorar un poco la situación financiera del Banco, que- como ya dijimos, su pasivo era de 581 millones de pesos, en 1954 el Gobierno - Federal absorbió 272 millones de pesos, cifra a que ascendía el pasivo de la propia institución con el Banco de México.

Así fué como el volumen de créditos operados se incrementó nuevamente. Señalaremos el hecho de, que durante los años de 1953-1958 son atendidos con mayor preferencia los créditos de avío en relación a los refaccionarios. En efecto, mientras los primeros absorvieron el 67 % del total de préstamos operados, los segundos apenas si llegan al 19 %. Ahora bien, el mayor volumen de esos créditos de avío fueron concedidos -en el orden que mencionan- a los -- cultivos del maíz, trigo y algodón, 31 %, 22 % y 29 % respectivamente.

Se invirtieron durante ese lapso 27.2 millones de pesos en la adquisición de nueve plantas despepitadoras de algodón, las que afortunadamente operaron con ganancias.

Al término del año de 1958 la institución que no ocupa soporta una -- pérdida de 7.5 millones de pesos.

Así hemos llegado hasta el año de 1959. A partir de ese año hasta el de 1964, correspondientes a la administración del licenciado Adolfo López Mateos, los recursos del banco fueron los propios y los créditos del Banco Nacional de Comercio Exterior, pues el Gobierno Federal se limitaba exclusivamente a aportar los recursos para hacer frente a los gastos de administración, que ascendían aproximadamente a 30 millones de pesos cada año; gran parte de los recursos de dicha institución se destinaron a la liquidación de -- aquel enorme pasivo legado del régimen anterior.

No obstante la disminución del financiamiento por parte del Gobierno Federal, el volumen de los créditos aumentó considerablemente durante este último período a que nos venimos refiriendo. De 458.6 millones de pesos concedidos en 1959 se elevó, en 1964, a 962.6 millones de pesos.

En el renglón de las recuperaciones observamos también una franca mejoría: De los 962.6 millones de pesos otorgados en créditos, se recuperaron -- 908.5 millones de pesos. Respecto a este renglón de las recuperaciones, queremos señalar, que ese ascenso obedeció al hecho de que un alto porcentaje de los créditos operados benefició a otros tantos agricultores individualmente considerados; por tanto, las Sociedades Locales, Uniones de Crédito, recibieron una mínima parte de esos recursos.

Respecto a los cultivos que resultaron favorecidos con los créditos -- fueron, como en sexenios pasados, el maíz, trigo y algodón.

De entre los tipos de créditos concedidos, el de avío absorbió, como parece ser ya se hizo práctica constante, una gran parte de esos recursos y el refaccionario permanece en segundo término.

El Banco mantuvo en operación aquellas plantas despepitadoras de algodón de su propiedad, a que ya en su oportunidad nos referimos, afortunadamente con ciertas pequeñas utilidades.

El estado financiero del propio Banco, en el año de 1963, registró peticiones por 73.2 millones de pesos. Estas se originaron principalmente por el pago de grandes cantidades, por concepto de intereses correspondientes al capital obtenido en préstamo de otras instituciones como el Banco de Comercio Exterior.

En el año de 1965, se concedieron créditos que sumaron un total de --- \$1,073,164.756, incluyendo las cantidades operadas por los Bancos Regionales. Dicha cantidad se distribuyó de la siguiente manera:

Créditos de avío	\$ 834,179.988
Créditos refaccionarios	71,737.901
Otros créditos	167,246.867
	\$ 1,073,164.756 ²⁵

El índice de recuperaciones, igual que el año anterior, se mantiene alto. Se recuperaron en total \$ 993,760,399. A ello contribuyeron, sin lugar a dudas, dos factores: La mayoría de los créditos concedidos fueron de avío, es decir, a corto plazo. Los cultivos que recibieron mayor atención, como lo habremos de ver enseguida, fueron aquellos más comerciales. En efecto, de aquel total de préstamos operados, las mayores cantidades son para los siguientes cultivos:

Algodón	\$ 209,178,920.
Trigo	\$ 164,234,621
Maíz	\$ 163,913,169
Sorgo	\$ 201,026,905

Queremos señalar, que respecto del resultado financiero correspondiente al ejercicio de estos últimos dos años, 1965 y 1966, no nos fué posible obtener los datos necesarios. Pero, tenemos casi la seguridad que durante el período señalado, tomando en cuenta los anteriores ejercicios, nuestra institución operó con pérdidas.

Llegamos así, al año de 1966, en el cual se operaron créditos cuyo monto casi fué igual al del ejercicio anterior. Veamos, en ese año los créditos sumaron la cantidad de \$ 1,073,060,687.

25 En las cifras que aparecen como correspondientes a los años de 1965 y 1966, tanto en créditos como en recuperaciones, se incluyen datos de los Ben - os Regionales.

Aquella cantidad se desglosó así:

Créditos de avío	\$ 878,589,842
Créditos refaccionarios	\$ 677,549,906
Otros créditos ²⁶	\$ 126,715,939

Respecto a las recuperaciones, cuyo índice se ha visto aumentado considerablemente, arrojó un total de \$ 930,780,197.

Como hemos podido observar, la mayor cantidad de recursos ha venido -- siendo, durante muchos ejercicios, destinado a los créditos de avío. Ello claro está, debido a su pronta recuperación y a que, dadas las condiciones económicas de los agricultores, son los créditos más indispensables para que éstos sigan dedicándose a sus tareas agrícolas.

Por último habremos de decir, que esta institución cuenta con un número considerable de sucursales: Aguascalientes, Aguascalientes; Campeche, Campeche; Colima, Colima; Culiacán; Cuernavaca; Chihuahua, Chihuahua; Gilpencingo; Durango, Durango; Hermosillo; Laguna, Gomez Palacio, Durango; etc.

IX.- EL BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL, S.A. de C.V.-

a) Creación, administración y funciones.-

La reforma agraria no podía resolverse en la mera entrega de la tierra. Había necesidad de poner al alcance de los beneficiados con dicha reforma los medios indispensables para hacer producir la tierra que les había si-

²⁶ Se incluyen prestamos comerciales directos y prendarios, inmobiliarios y no clasificados.

do entregada.

Es por ello, que se legisló para tal efecto. Se expidió la ley de 2 de diciembre de 1935, con base en la cual principió a operar, el 21 de diciembre del propio año, el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Su capital inicial fué de 120 millones de pesos, integrado con tres series de acciones de \$ 10.00 cada una.

La serie "A" suscrita exclusivamente por el Gobierno Federal, tenía un valor de 115 millones de pesos.

La serie "B", suscrita también en forma exclusiva por los gobiernos de los Estados, Distrito y Territorios Federales; y cuyo monto ascendía a 2.5 millones de pesos.

La serie "C", también con un importe de 2.5 millones de pesos, destinada a ser suscrita por las Sociedades de Crédito Ejidal, las Sociedades de Interes Colectivo Agrícola y por los particulares.

Sólo el Gobierno Federal cumplió con el compromiso contraído, pues los gobiernos de los Estados, Distrito y Territorios Federales no llegaron a suscribir las acciones de la serie "B".

Por lo que respecta a la serie "C", que como ya dijimos sería suscrita por las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, etc., tampoco se hizo posible, pues las aportaciones de las dichas Sociedades -que se hacían mediante un descuento a sus créditos- resultaban muy reducidas. Fué por este motivo, que-

en el año de 1948 dicha serie de acciones fué suprimida.

Según la ley de crédito agrícola actualmente en vigor, el capital social será el que se fije en la escritura constitutiva. Esta, por su parte, dispone, que el capital de la sociedad sea de doscientos cincuenta millones cuatrocientos pesos, íntegramente suscrito y pagado; representado por dos series de acciones:

La serie "A" suscrita exclusivamente por el Gobierno Federal y su monto asciende a doscientos cincuenta millones de pesos.

La serie "B" suscrita libremente y al portador.

El presupuesto general de la federación, por otra parte, señalará la cantidad que como subención aportará el Gobierno Federal, para contribuir a los gastos de organización y distribución del crédito ejidal.

La administración de la Sociedad se encomendará, según la ley en vigor:

- a) Un Consejo de Administración.
- b) Un Director Gerente.
- c) Dos comisarios.

El número de personas que constituyen el Consejo de Administración y la manera en que resultan designados es similar a lo expresado ya en el anterior apartado. Solamente difiere en cuanto se dispone, que el Jefe del Departamento Agrario y Colonización fungirá como Vicepresidente del Banco Ejidal.

Las funciones asignadas inicialmente a esta institución fueron:

- 1.- Fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y funcionamiento de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal.
- 2.- Reglamentar y vigilar, de acuerdo con el Banco Agrícola, las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola, cuando en estas hubiese intereses ejidales.
- 3.- Recibir depósitos a la vista y a plazos.
- 4.- Usar el crédito para encauzar la producción ejidal en el sentido más conveniente a la economía nacional y realizar las actividades necesarias para racionalizar la producción agrícola en las distintas zonas del país, de común acuerdo con el Banco Agrícola.
- 5.- Hacer préstamos comerciales, de avío, refaccionarios e inmobiliarios y, en general, toda clase de operaciones bancarias.
- 6.- Actuar como agente de las otras instituciones del sistema para la compra de los elementos que necesiten los socios para sus explotaciones agrícolas o para su hogar; para la venta de los productos agrícolas, ganaderos, forestales o industriales de sus socios, con la mira de controlar el mercado y de eliminar intermediarios, actuar como agente para la clasificación, concentración, empaque, transformación y venta de los productos ejidales.
- 7.- Emitir bonos agrícolas de caja y bonos hipotecarios y garantizar las cédulas hipotecarias que emitiesen las Sociedades Locales de Crédito Ejidal.

8.- Organizar y administrar un departamento especial para el fomento del ahorro entre los ejidatarios.

9.- Organizar y dirigir por cuenta de los interesados empresas industriales y ejidales.

Fues bien, esas funciones, según la actual ley, casi han permanecido las mismas, salvo algunas nuevas que le han sido asignadas:

"Desempeñar por encargo o con autorización del Ejecutivo Federal, funciones fiduciarias"

"Negociar, con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, créditos de bancos extranjeros, a plazo no mayor de un año, para el cultivo de productos de exportación o para la pignoración de los mismos"

"Organizar, vigilar y, en su caso, administrar, el servicio de los almacenes que directamente dependan de los Bancos, destinados a productos de Sociedades Locales y, ocasionalmente, a los de otros agricultores no asociados"

"Operar con otros organismos o empresas del país que aunque no pertenezcan al sistema efectúen operaciones de crédito agrícola"

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, sólo podrá operar créditos con -- personas -- físicas o morales -- integradas por ejidatarios: a no ser que se trate de organismos descentralizados del Estado o empresas de participación estatal.

Queremos señalar el hecho de, que junto a las operaciones bancarias --

propriadamente dichas, se le asignaban otras de índole puramente social. Llegándose al extremo de, que el banco podía actuar como agente de los ejidatarios para la compra de elementos para el hogar.

Al iniciar sus operaciones esta institución, lo hizo según los lineamientos ya trazados por el banco agrícola, pues, según llevamos dicho, la clientela formada por los ejidatarios, le fué transferida por aquella institución. De tal suerte, que sistemas y planes de operación también le fueron transferidos, con el propósito de no entorpecer las operaciones.

Fué hasta 1960 que se expide un decreto, como más adelante lo veremos con mayores detalles, que autorizó la creación de bancos agrarios, buscando con ella una mayor descentralización en el crédito ejidal.

b) Procedimientos.-

Bien, para racionalizar el otorgamiento de créditos, es elaborado en forma previa, un plan de operaciones. Ese plan es el resultado del acuerdo entre el Banco y los delegados de las Sociedades de Crédito Ejidal que pretendían ser financiadas. El proyecto del programa de operaciones se envía luego a la oficina matriz, al departamento de crédito, para su aprobación o ajuste. Una vez que aquel departamento lo ha considerado lo presenta al Director Gerente quien es practicamente quien dá su aprobación y hace los ajustes finales, en su caso.

Es importante señalar, que es el Estado quien establece la política que en materia crediticia se ha de seguir: Que cultivos han de incrementarse, en atención a las necesidades del pueblo o a las exigencias de la economía nacional, etc.

Como ya dejamos dicho, los sujetos de crédito de esta institución son los ejidatarios quienes se agrupan en las Sociedades Locales de Crédito Ejidal. Estas Sociedades según dispone la ley de la materia, han de constituirse con un número de diez socios; cuya posesión de las tierras ha de ser definitiva. Es decir, su certificado de derechos agrarios es requisito indispensable para recibir el beneficio del crédito ejidal.

Para los préstamos de avío, que según hemos de ir viendo, constituyen el mayor número de operaciones crediticias, se otorga como garantía la propia cosecha. En los créditos refaccionarios, la garantía la constituyen los objetos a que se destina dicho crédito y las cosechas futuras cuando los adeudos no son cubiertos con oportunidad.

El Banco tiene buen cuidado de que los créditos concedidos sean realmente empleados para el fin que fueron solicitados. De tal función se ocupan los jefes de zona y los inspectores de campo dependientes del propio banco. La importancia del papel que desempeñan dichos funcionarios es considerable, pues ellos manejan los fondos de nuestra institución y asesoran técnicamente a los ejidatarios.

Señalaremos, que no siempre los créditos son suministrados en efectivo, pues, casi siempre cuando el crédito se solicita para la adquisición de semillas, fertilizantes, insecticidas, etc., aquel es suministrado en especie.

Se hace resaltar el hecho de, que es muy frecuente la inoportunidad con que el crédito en numerario o en especie llega a manos de los ejidatarios. Esto lo origina el exagerado papeleo que ha sentado sus reales en una institución que se ha de distinguir precisamente por la diligencia en sus trámites, por así reclamarlo la naturaleza de sus fines: proporcionar crédito oportuno y

barato.

c) Operaciones.-

La política seguida por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, ha sido -- variante: En ocasiones, se ha dado preeminencia al aspecto que bien podemos llamar social; Organizar ejidos, dotarlos de agua potable; construir obras de electrificación, casa escuelas; abrir tierras al cultivo; otorgar subsidios; educar al campesino; proporcionar servicios médicos ejidales; organizar sociedades cooperativas de consumo ejidal; etc. Otras veces, se ha seguido un criterio casi exclusivamente de índole bancaria, con exclusión de aquel aspecto social. Así, se han otorgado créditos en circunstancias muy semejantes a las de la banca privada: Dándose preferencia a los cultivos que mayor seguridad ofrecen para la recuperación del crédito concedido; se han negado los créditos a los cultivos llamados de subsistencia, maíz, frijol, etc. Para justificar esta política, se ha dicho, que esta institución ha de ocuparse unidamente de cumplir con las operaciones bancarias, que si se considera necesario cualquier otro tipo de actividades para elevar la capacidad económica y cultural de los ejidatarios, se le de vida a algún otro organismo gubernamental que se haga cargo de dichas funciones.

Sucede, con algunas administraciones, que la función crediticia cumplida por el propio establecimiento, está orientada por un criterio político más que a fomentar el rendimiento de la producción agrícola.

Los créditos otorgados por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, son los siguientes:

1.- Créditos a corto plazo.-

Se conceden 18 meses como plazo máximo para su liquidación. Estos a su vez, se dividen en tres:

a) Directos.-

Este tipo de préstamos son de los considerados comerciales. Se conceden para el financiamiento del ejidatario, cuando éste sufre pérdidas ocasionadas por fenómenos meteorológicos, como complemento al crédito de avío - insuficiente, etc.

b) Prendarios.-

En estos, comerciales también, la prenda usualmente se constituye con las cosechas. La finalidad perseguida por este tipo de operaciones, es obtener para el ejidatario mejores condiciones en la venta de sus cosechas.

c) De habilitación o avío.-

Se otorgan a corto plazo, 18 meses; y como un anticipo a las ganancias esperadas. Se destinan a la compra de semillas, fertilizantes, herramientas, etc. El monto de dichos préstamos no ha de exceder del 75 % del valor de la cosecha esperada. En no escasas oportunidades, dichos créditos incluyen lo suficiente para el sostenimiento de la familia de los ejidatarios -- hasta levantar la cosecha.

La finalidad de los créditos de avío, pues, es capacitar a los ejidatarios para que solvente los gastos que originan los cultivos año con -- año. Por su finalidad, el crédito que nos ocupa es el más frecuente y el que

reclama la mayor parte de los recursos del Banco Ejidal, como más adelante lo habremos de ver. Resulta, pues, el crédito de avío, un factor capital en la producción agrícola ejidal, ya que mediante este un gran número de ejidatarios logra desarrollar sus actividades agrícolas.

2.- Créditos a largo plazo.-

El típico préstamo a medio plazo, es el refaccionario. Este se destina a la compra de maquinaria y equipo, realizar pequeñas obras de irrigación y desmonte, etc. El monto de estos no ha de exceder del 85 % del costo de los objetos comprados, obras de irrigación, desmontes, etc. El plazo concedido para su liquidación fluctúa entre los 5 y 8 años.

Como es fácil entender, estos créditos buscan el fomento de la producción agrícola ejidal, mediante la transformación de la calidad de las tierras. Ello, no obstante, sólo una pequeña parte de los recursos del Banco se dedican a la atención de tales operaciones crediticias.

3.- Créditos a largo plazo.-

El destino de tales créditos resulta ser generalmente, la realización de obras de carácter permanente: Construcción de silos, lodigas, establos, etc.

Bien, veamos ahora, como ha venido operando nuestra institución. En la exposición de estos datos, nos hemos de referir solamente a el último año de cada sexenio presidencial; por considerar que durante su ejercicio se manifiesta con claridad cual ha sido la política seguida en cada uno de estos periodos. Además, creemos nosotros, bastan esos datos aportados para tener una idea de cual ha sido la importancia de la labor realizada por la institución

aquí estudiada.

27

En el año de 1936 -el primero de su ejercicio- el monto de sus operaciones créditicias sumaron 23.2 millones de pesos. Esa suma se distribuyó de la siguiente manera:

Créditos de avío.	55 %
Créditos refaccionarios	25 %
Créditos inmobiliarios	2 %
Créditos directos	4 %
Créditos prendarios	1 %
Otros créditos	13 %

Con aquella suma, se atendieron solamente a las necesidades de un pequeño número de ejidatarios, 257,363 aproximadamente.

Recordaremos aquí, que la fuente principal de su financiamiento fué el Gobierno Federal. Aportando 20 millones de pesos para constituir su capital social. Pues, tanto los gobiernos locales como las sociedades ejidales nada aportaron para aquel fin. Esto propició que la administración del Banco estuviera enteramente en manos de los representantes del Gobierno Federal, sin ninguna intervención de los ejidatarios; quienes de otra suerte, hubiesen ejercido alguna vigilancia para el mejor manejo de la propia institución.

Los créditos otorgados durante ese año se conceden preferentemente a los cultivos siguientes: Maíz, trigo, frijol, henaquen, garbanzo, cebada, algodón

27 Datos obtenidos de los informes anuales y en las oficinas de la propia institución.

ajonjolí y arroz.

Las recuperaciones -que han sido a través de toda la vida del Banco, - su principal problema- fueron bajísimos, pues, solamente alcanzaron la suma de 6.1 millones de pesos.

Bien, por los elevados gastos de administración y en particular, por el gran número de personal que se hayaba comprometido en las labores adicionales de carácter social que se le tenían encomendadas a la propia institución, organización de campesinos, exposiciones, elevación del nivel cultural de los mismos, etc., al término del ejercicio del año de referencia, el banco reportó una pérdida de 4.4 millones de pesos.

En el año de 1940, las operaciones crediticias exceden al doble de la cantidad que por ese mismo concepto otorgó la institución el año anterior. En efecto, en ese año se conceden créditos por 59.1 millones de pesos, repartidos de la siguiente manera:

Créditos de avío	85 %
Créditos refaccionarios	13 %
Créditos inmobiliarios	1 %
Créditos directos	1 %

Con aquella cantidad de 59.1 millones de pesos, solamente se pudo atender a los requerimientos de 239,407 ejidatarios.

Los cultivos que recibieron mayor atención fueron: Trigo, algodón y maíz

En el renglón de las recuperaciones se notó una sensible mejoría, de 59.1 millones de pesos se recuperaron 49.3 millones.

Ahora bien, como los gastos de administración seguían siendo excesivamente elevados; y se tuvieron que pagar demasiados intereses, tanto al Banco de Comercio Exterior como, al Banco de México, por el capital facilitado por estos, ese año, el banco sufre pérdidas que se elevaron a 14.5 millones de pesos.

Así llegamos al año de 1946, en el cual las operaciones de crédito alcanzaron una cifra de 131.1 millones de pesos. Distribuidos de la siguiente manera:

Créditos de avío.	83 %
Créditos refaccionarios	9.2 %
Créditos prendarios, inmobiliarios y directos.	7.8 %

Por su parte, las recuperaciones, en virtud de la selección de la clientela, acusa un mayor ascenso con relación al año de 1940. De 131.1 millones de pesos, se recuperaron 85.8 millones.

Como quiera que sea, el Banco, en el año que nos ocupa, reporta pérdidas por 16.3 millones de pesos. Esto debido a los factores que hemos venido señalando, y a los que vienen a sumar ahora los bajos intereses cobrados a las Sociedades Ejidales.

En 1952, último año del régimen del licenciado Miguel Alemán, el propio

Banco hizo ascender el monto de sus operaciones crediticias a 270.4 millones de pesos. Los créditos de avío siguen recibiendo una mayor atención, el 83.5 % del total de las operaciones mencionadas.

El número de ejidatarios beneficiados es el más bajo en relación con todos los años anteriores, pues, sólo reciben créditos 206,911 de ellos.

El monto de las recuperaciones correspondientes al propio año ascendieron a 164.4 millones de pesos.

No queremos dejar de consignar, que las principales fuentes de donde el banco obtuvo la mayoría de sus recursos fueron los créditos concertados con la Nacional Financiera, el Banco de México y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.

El ejercicio correspondiente a el año referido, arrojó pérdidas por 73 millones de pesos.

En el año de 1958, el monto total de los créditos ascendió a 822.1 millones de pesos. El 70 % de esas operaciones correspondió a prestamos de avío. Se beneficiaron con dichos créditos 271.046 ejidatarios aproximadamente.

Los cultivos que recibieron mayor atención fueron: Maíz, trigo, algodón, henequén, frijol, arroz, garbanzo y ajonjolí.

Con el propósito de incrementar el índice de recuperaciones, que como ya vimos ha venido siendo la principal causa de que el Banco opere con pérdidas, la institución venía financiando diversas obras de riego. En el lapso de 1954 a 1958 se habían invertido 127.2 millones de pesos en la perforación de

1684 pozos. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados apetecidos.

Con la muy plausible intención de ayudar a un considerable número de ejidatarios que dedican a la producción de la cera de candelilla, el Banco les proporcionó, a partir de 1955, mercancías, equipo y materiales, para la elaboración de aquel producto y adquirírselos luego.

En el año de 1958, último del régimen del señor Ruíz Cortinez, nuestra institución operó con pérdidas por 331.5 millones de pesos. A ello contribuyó, entre otras muchas otras causas, la condonación de adeudos muy considerables y prorrogas exageradas, pues, se dió el caso de autorizar plazos hasta de 20 años, sin recargo de intereses, para créditos concedidos hasta antes de 1953.

Para 1964, el monto de los créditos operados fué de 1,093.8 millones de pesos. Los créditos de avío siguieron figurando en primer lugar con el 80 % del total de aquellas operaciones. Se beneficiaron 251,365 ejidatarios.

Los cultivos que mayor financiamiento obtuvieron fueron: El algodón, maíz, trigo, henequén, arroz, frijol, ajonjolí y garbanzo.

En ese año, el Banco Nacional de Crédito Ejidal tenía operando diez centrales de maquinaria agrícola; que proporcionaba a los ejidatarios servicios de rastreo, nivelación, siembra, fertilización, etc., cuyo costo se descontaba como prestamos de avío. Como consecuencia de lo bajo de las cuotas cobradas por estos servicios, y de deficiencias en la administración de los mismos, la operación de dichas centrales casi siempre arrojó pérdidas.

Respecto de las obras de irrigación, de las cuales algunas de ellas -

hubieron de ser administradas por el propio Banco; y, cuyas cuotas por el uso del agua son mínimas, de hecho se han venido considerando como un subsidio a favor de los ejidatarios, para que no sean gravados los costos de sus cultivos.

Ese año de 1964, el banco sufrió pérdidas que se elevaron a 448.5 millones de pesos aproximadamente.

Para 1965, los créditos operados ascienden a 692 millones de pesos, de los cuales 296.9 millones corresponden a los Bancos Agrarios de la Laguna, Yucatán y Michoacán. Esa cantidad se desglosó de la manera siguiente:

Créditos de avío	491.5 millones de pesos
Créditos refaccionarios	55.6 " " "
Otros créditos	145.0 " " "

Los cultivos que recibieron trato preferente para la concesión de los créditos fueron: Maíz, 171.5 millones de pesos; algodón, 101.4 millones de pesos; trigo, 85.4 millones de pesos y frijol, 28.6 millones de pesos.

Finalmente, en el año de 1966 los créditos oficiales operados por nuestra institución se elevaron a la suma de 610.1 millones de pesos, incluidos los datos de operación de los bancos agrarios. Esa cantidad se distribuyó de la manera siguiente:

Créditos de avío	568.2 millones de pesos
Créditos refaccionarios	39.5 " " "
Otros créditos	2.4 " " "

Aquella cantidad benefició particularmente a los cultivos que enseguida mencionamos: Maíz, 121.1 millones de pesos; algodón, 121.6 millones de pesos; trigo, 96.6 millones de pesos y arroz, 32.6 millones de pesos.

Respecto al resultado financiero correspondiente a estos dos últimos años, nos fué imposible recabar los datos correspondientes; pero, teniendo a la vista los propios resultados de todos los años anteriores nos atrevemos a asegurar que esta institución ha operado con números rojos, es decir con pérdidas.

X.- LOS BANCOS AGRARIOS.-

a) Su creación.-

Dejamos dicho, al referirnos al Banco Nacional de Crédito Ejidal, que éste heredó clientela y procedimientos del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero; y, que fué hasta 1960, con la creación de los Bancos Agrarios -- cuando la institución que nos ocupa vino a modificar su organización.

En efecto, junto a las agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal, a las que han de substituirse, existen los Bancos Agrarios, que vienen a dar una nueva forma a la organización del sistema crediticio de la rama ejidal.

El deseo del Gobierno Federal de dar una mayor autonomía y un mejor conocimiento de las particularidades de cada región; esto, claro está, sin perjuicio de los vínculos que han de mantenerse con el Banco central, para el logro de la necesaria coordinación económica y política crediticia ejidal en todo el país, fué el factor determinante para la creación de estos establecimientos.

Por considerar que es conveniente que se conozca el porque de la creación de estas instituciones, transcribimos aquí, parcialmente, la exposición de motivos del decreto en cuestión: "Aún cuando, de acuerdo con la Ley de Crédito Agrícola en vigor, el crédito ejidal puede manejarse mediante un sistema descentralizado a través de la creación y funcionamiento de los bancos regionales allí previstos, en la práctica sólo ha funcionado el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.A de C.V., bajo un régimen descentralizado, estructurado con agencias y jefaturas de zona dependientes directamente de una oficina matriz:"

"De esta manera una parte importante de los problemas tiene que centralizarse en la oficina matriz, con todos los inconvenientes que tal circunstancia produce, como es la imposibilidad de aplicar siempre los criterios adecuados a las necesidades y particularidades de cada región:"

"Dada la experiencia anterior y consideradas las características de nuestro país, que no presenta condiciones de homogeneidad geográfica, económica, social, cultural, etc., sino que por el contrario acusa la más grande diversidad regional, es necesario convenir en que, para que un sistema de crédito ejidal sea eficaz, debe ser manejado por instituciones localizadas adecuadamente y administradas por personas unidas al ambiente regional:"

"Esta consideración aconseja la conveniencia de que, en lugar de crear los bancos regionales de la rama ejidal, previstos en la Ley de Crédito Agrícola, se organice un nuevo tipo de institución concebida bajo nuevas formas y con nuevas facultades, para que, actuando con mayor autonomía y mejor conocimiento de las particularidades regionales, por conducto de personas vinculadas estrechamente con las necesidades y los negocios de la demarcación, pueda convertirse en un instrumento crediticio identificado con

la realidad económica regional y con el sujeto de crédito, sin perjuicio de los vínculos que deberá mantener con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C.V., para lograr una adecuada coordinación económica y política del crédito ejidal en todo el país."

"De esta suerte la administración de los bancos cuya creación se propone en la presente iniciativa debe confiarse a consejos de administración integrados por representantes de dependencias, instituciones o sectores sociales ligados por razón de su competencia y objeto a las actividades de las nuevas instituciones, así como por representantes de los usuarios del crédito. El requisito de que los administradores residan en el territorio de operación del Banco respectivo, es una garantía de que la gestión social recaerá en manos de personas conocedoras de los problemas regionales."

Ahora bien, según dispone el mencionado decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será quien determine la oportunidad y conveniencia para la creación de dichos bancos.

Con base en aquel decreto, han sido creados los bancos agrarios de la "Laguna", Yucatán y Michoacán; con un capital social de 50 millones de pesos cada uno; representado por acciones de un valor nominal de \$ 100.00; que se distribuyen en dos series: La serie "A", formada con acciones nominales suscritas exclusivamente por el Gobierno Federal y las instituciones nacionales de crédito; y la serie "B", por acciones que pueden ser al portador y de suscripción libre. Por lo menos el 51 % del capital social quedará representado por acciones de la serie "A".

b) Funciones.-

Sus funciones, como veremos, son similares a las cumplidas por el Banco cional de Crédito Ejidal:

- I.- Obtener créditos de las instituciones de crédito del país.
- II.- Contraer pasivos directos o contingentes a favor de otras empresas o particulares, relacionados específicamente con sus fines, - previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- III.- Recibir de su clientela depósitos de ahorro y proporcionarles - servicio de caja y tesorería.
- IV.- Otorgar créditos de avío y refaccionarios, así como aperturas de - créditos simples o en cuenta corriente, descuentos, prestamos pre- darios o pignoraticios, inmobiliarios o con garantía fiduciaria.
- V.- Encargarse de la venta de los frutos y productos de su clientela.
- VI.- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realiza - ción de su objeto.
- VII.- Adquirir y vender, por sí, por cuenta del Gobierno Federal, de or- ganismos descentralizados o de empresas de participación esta - tal, frutos y productos agropecuarios de su clientela o de otros productores.
- VIII.- Adquirir, para el otorgamiento de créditos en especie a su ---- clientela, maquinaria, animales, abonos, semillas, fertilizantes,

fungicidas y demás bienes útiles para las labores agrícolas y ganaderas.

IX.- Actuar como institución fiduciaria.

c) Su administración.-

Esta, a semejanza de lo que sucede en el propio renglón en las dos instituciones precedentes, es cumplida por:

a) Un consejo de administración.

b) Un director gerente.

c) Dos comisarios.

El número de consejeros estará determinado en los estatutos; pero, en ningún caso serán menos de siete ni más de once. Para cada consejero propietario habrá uno suplente. Dos consejeros, por lo menos, deberán ser ejidatarios usuarios del crédito; los restantes cinco, se nombrarán a propuesta de las secretarías de agricultura, hacienda y crédito público, recursos hidráulicos; departamento de asuntos agrarios y colonización y del banco nacional de crédito ejidal. En caso de que el número de consejeros sea más de siete, el resto de ellos será designado de entre las personas que propongan las entidades señaladas en los propios estatutos.

La presidencia del consejo será ocupada por el consejero nombrado a propuesta del banco nacional de crédito ejidal.

Todos los consejeros en funciones, menos el presidente, deberán residir

en el área en que opere el banco.

Las facultades del consejo son de lo más amplias: Ejecutar actos de do minio, de administración y de pleitos y cobranzas; todas las generales y las - que requieran cláusula especial; autorizará y reglamentará todas aquellas ope- raciones a que ya nos referimos.

El director gerente, por su parte, será nombrado y removido libremente - por el consejo de administración. Tendrá a su cargo el gobierno y la represen- tación legal del banco. Sus facultades serán las que el consejo le delegue. - Será el ejecutor de los acuerdos del propio consejo de administración y, fi - nalmente, designará al personal del banco, con excepción de los funcionarios - cuya designación se reserve el consejo de administración.

La vigilancia de la sociedad está a cargo de los dos comisarios. Qui - nes son designados en asamblea, uno a propuesta del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Los comisarios, igual que casi todos los consejeros y el gerente, deben residir en el domicilio de la institución.

En 1964, el Banco Agrario de Yucatan atendió a las solicitudes de ---- 58,849 ejidatarios, mientras que el de "La Laguna", hacia lo propio con 37,700.

Con relación a los resultados financieros de estas instituciones, no - nos fué posible reunir la información correspondiente.

Para terminar, queremos llamar la atención en el sentido de, que la --- oración de estos establecimientos ha traído como consecuencia el auge en el nacimiento de grupos de ejidatarios; los que, con independencia de las ya men- cionadas sociedades locales de crédito, constituyen unidades económicas que-

operan con dichos bancos y se responsabilisan solidariamente.

XI.- EL BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.

a) Su creación, capital social y administración.-

Con la preocupación del Estado por estimular la actividad agrícola y promover de las condiciones de vida del campesino, el 2 de marzo de 1965, se expide el decreto que crea el Banco Nacional Agropecuario.

Por la lectura de los considerandos de dicho decreto desprenderemos: Que en aquella preocupación de una mayor descentralización en el sistema crediticio agrícola, manifestada ya con la creación de los Bancos Agrarios, según dejamos dicho, es que se promueve la creación de la mencionada institución. Dicho de otra manera, se pretende con el establecimiento de tal institución crediticia, hacer llegar al campo en una forma más expedita y oportuna, el crédito oficial. Se pretende también, que las actividades de los bancos regionales de crédito agrícola y agrarios tengan un mejor desempeño, con el apoyo económico que esta nueva institución les prestará.

Representado por dos series de acciones, su capital social asciende a un mil quinientos millones de pesos. La serie "A", suscrita en forma exclusiva por el Gobierno Federal: representa, por lo menos, el cincuenta y uno por ciento del capital pagado; las acciones que constituyen esta serie son nominativas. La serie "B", está suscrita libremente y pueden ser sus acciones al portador.

En el primer semestre de 1966, se habían suscrito y pagado íntegramente las siguientes acciones:

	Valor
Serie "A"	\$ 900,000,000.00
suscriptor	
Gobierno Federal.	

Serie "B"	
Suscriptores	
Gobierno Federal	\$ 100,000,000.00
Banco de México	\$ 500,000.00
Nacional Financiera	\$ 500,000.00
A.N.D.S.A.	\$ 250,000.00
A.N.A.G.S.A.	\$ 250,000.00

Para una mejor distribución de sus funciones, el banco integró siete departamentos: Crédito, cooperación técnica, contaduría, depósito y ahorro, fiduciario, legal y administrativo. La contaduría depende directamente de la gerencia.

Buscando canalizar los recursos privados hacia la agricultura y ganadería, se creó el departamento de depósito y ahorro.

Para realizar el proceso de descentralización que animó la creación de la mencionada institución, se crearon los siguientes bancos regionales:

Banco Agropecuario del Noroeste, S.A.	(Los Mochis, Sinaloa)
Banco Agropecuario del Noreste, S.A.	(Tampico, Tamaulipas)

Banco Agropecuario del Sureste, S.A. (Villahermosa, Tabasco)

Banco Agropecuario de Occidente, S.A. (Guadalajara, Jalisco)

En esta, igual que en las dos anteriores instituciones crediticias, la aportación económica por parte del Estado es mayoritaria. Con lo que se asegura éste una mayor ingerencia, tanto en la administración del propio banco como en la prevalencia de sus directrices y política crediticia agrícola.

La administración del banco es cumplida por:

- a) Un consejo de administración.
- b) Un gerente.
- c) Dos comisarios.

El consejo de administración está integrado por nueve consejeros propietarios y otros tantos suplentes. Cinco de dichos consejeros, propietarios y suplentes, son nombrados por la serie "A". Dentro del número total de consejeros habrá un representante de cada uno de las instituciones siguientes: Secretaría de Agricultura y Ganadería; Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco de México, S.A.; Almacenes Nacionales de Depósito y Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. El consejo es presidido por el Director del Banco de México, S.A.

El consejo está investido de las facultades más amplias: Ejecutar actos de dominio y de administración; pleitos y cobranzas; poderes generales y los que requieran cláusula especial; desistirse en juicios de amparo y de orden general.

El gerente, por su parte, tiene a su cargo el gobierno y la representación legal de la sociedad; las facultades que los estatutos de la propia institución le señalen y aquellas que el consejo de administración le delegue. Tanto su nombramiento como su remoción podrán hacerse libremente por el propio consejo.

Finalmente, la vigilancia de la sociedad está a cargo de los dos comisarios. Los mismos que son nombrados por los tenedores de las acciones, uno - por cada serie.

Notese, que la presidencia del consejo de administración es ocupada - por el director del Banco de México, S.A. y no por el secretario de agricultura, como en los bancos agrícola y ejidal.

b) Objeto.-

Según el documento de referencia, esta nueva institución puede: Operar en depósitos de ahorro; fideicomiso; apoyar económicamente a los bancos - regionales de crédito agrícola, a los que agrupará a su alrededor; realizar operaciones con otras instituciones que se ocupen también del crédito agrícola; puede, además, previa autorización de la secretaría de hacienda y crédito público, celebrar todas aquellas operaciones que sean necesarias para la realización de sus fines.

Ahora bien, como lo habremos de ver más adelante, el Banco Nacional Agropecuario vino a constituirse en el nuevo eje de todo el sistema crediticio oficial. Reduciendo a un sólo sistema a los dos, que como ya vimos, existían hasta antes de la fundación de dicho banco. El apoyo financiero prestado a los bancos regionales de crédito agrícola y a los bancos agrarios, para

la realización de sus operaciones de crédito, por parte de los bancos nacionales de crédito agrícola y ejidal, dejará de ser prestado a medida que aquellos vayan recibiendo del banco nacional agropecuario. Más aún, esta institución, sustituyéndose a los bancos nacionales de crédito agrícola y ejidal, promoverá lo necesario para la creación y organización de los bancos regionales de crédito agrícola y de los bancos agrarios; funciones que, como se recordará, venían siendo cumplidas por aquellas primeras instituciones.

d) Consideraciones finales en torno a esta institución.-

Nos permitimos hacer este pequeño comentario en torno a la institución que viene ocupando nuestra atención, el Banco Nacional Agropecuario. No entendemos como, si la política crediticia agrícola oficial expresada en la exposición de motivos de aquel decreto creador de los bancos agrarios, al que ya nos referimos en su oportunidad, no entendemos, repetimos, como es que ahora se viene a establecer el Banco Nacional Agropecuario; que resulta ser, según entendemos, el nuevo eje de todo el sistema crediticio oficial; haciendo, como dijimos ya, un sólo sistema de los dos que han venido funcionando hasta la fecha. Lo que consideramos, que lejos de adentrar a dicho sistema en una descentralización del Estado, cómo se ha venido sosteniendo oficialmente, ahonda más en la posición opuesta, la centralización, con todas las inconveniencias que ésta representa.

Nos resta solamente agregar unas cuantas líneas con relación al crédito agrario en general.

Si dichos créditos se hubiesen coordinado con el uso de fertilizantes, semillas mejoradas, asistencia técnica, la adopción de un racional trazado en -

relación con la producción y distribución de las cosechas, aquellos créditos hubiesen tal vez rendido los resultados que se buscaban.

Por otra parte, aunque la ley de crédito estableció con entera claridad, que el patrimonio de todas las instituciones que constituían el sistema en cuestión se formaría con las aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y por los campesinos, realmente, sólo el primero cumplió con lo estipulado. Esto dió pie para que la administración de dichos establecimientos fuese cumplida exclusivamente por los representantes del Gobierno Federal; es decir, sin tener que compartir éste la administración con los representantes de las entidades federativas y de los campesinos quienes, de otra suerte, hubiesen podido ser un freno al despilfarro y los malos manejos.

Existe, además, un factor que ha venido siendo un lastre, como ya bien claramente lo expusimos en su oportunidad, para el buen éxito de dichas instituciones: La escasa recuperación de los créditos. Se dice, que de cada peso que se da en crédito, son recuperables solamente de un setenta y cinco a un ochenta y cinco por ciento, como un promedio nacional.

XII.- LA ASEGURADORA NACIONAL AGRICOLA Y GANADERA, S.A.

a) Su creación, capital social y administración.-

Habremos de hablar ahora, de otra institución importantísima para el mejor desempeño de las actividades agrícolas: La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.

El índice de riesgos a que se encuentran expuestos los cultivos resulta, por razones obvias, demasiado elevado. Ahora bien, como por otra parte,-

quienes se dedican a los quehaceres agrícolas, en una inmensa mayoría, resultan ser personas de muy limitada capacidad económica; y, al perder sus cosechas, por la realización de algún siniestro de los múltiples a que están expuestas, no podrían recuperar sus inversiones, quedando prácticamente sin oportunidad para reincorporarse a sus actividades habituales; ocasionando con ello el consiguiente perjuicio a la economía familiar; y, al multiplicarse el número de siniestros, bien puede salir dañada la economía nacional. Bien, la única forma de que el campesino asegure su inversión y cubra los riesgos resulta ser un sistema de seguro agrícola; pero, esto implicaría el pago de primas que, dada la precaria situación de nuestros campesinos, resultarían gravosas para éstos.

Es por todas esas razones, que el Estado, con el fin de proteger a los campesinos de aquella eventualidad a que está constantemente expuesta la actividad agrícola; y de incorporarlo como sujeto de crédito agrícola, se estableció el sistema del seguro agrícola integral y ganadero, integrado por dos organismos: la Federación de Mutualidades del Seguro Agrícola y Ganadero y el Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, que inician sus actividades en el año de 1955.

Las Mutualidades, cuya jurisdicción abarcaba todo una Entidad Federativa, se constituían tanto por ejidatarios como por pequeños propietarios, quienes al asegurarse automáticamente se convertían en socios de dicha Mutualidad.

La finalidad buscada por estas Mutualidades fué:

a) Proteger a los campesinos en sus intereses.-

b) Convertir a los campesinos en sujetos de crédito de los bancos -- nacionales agrario y ejidal, mediante la garantía de las recuperaciones de -- los créditos a ellos concedidos.

Por lo que hace al Consorcio del Seguro Agrícola Integral y ganadero, éste se constituyó con once compañías privadas que operaban en el renglón de seguros. El deseo del Estado de alentar al capital privado para que participase en este renglón fué el motivo principal a que obedeció la creación de dicho Consorcio. Aunque en realidad, la mayor parte del riesgo lo asumió el Gobierno Federal, pues, dichas compañías, solamente aceptaron cubrir hasta 10 mil pesos en total en cada zona de riesgo.

Con las aportaciones y primas, tanto del Gobierno Federal como de las compañías privadas, se constituyó un fideicomiso en el Banco de México, S.A.; administrado por un comité técnico en el que se hacían representar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Banco de México, la Comisión Nacional de Seguros y el propio Consorcio. El representante del Banco de México, S.A. fungía como presidente de dicho comité.

Las pérdidas, tanto de las mutualidades como del Consorcio, las absorbía el Gobierno Federal, en forma de subsidios.

Fues bien, con la experiencia tomada de dichas instituciones, se publicó, en 30 de diciembre de 1961, la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero; en la que se dan las bases para establecer un sistema de seguro agrícola con alcances nacionales; sin perjuicio del funcionamiento de las instituciones -- que ya venían operando en estas actividades. Se establece, pues, una institució-

ción nacional para que opere tanto en seguro directo, como en el reaseguro. - Siendo, por otra parte, de un carácter mixto para que pudiese coordinar la intervención del Gobierno Federal con la de algunas otras instituciones públicas y privadas.

La característica contenida en todos los organismos precedentes, con relación a la integración del capital social, está también presente en esta institución: Toda una serie, de las tres que representan a aquél, la serie "A", está suscrita íntegramente por el Gobierno Federal; y las acciones de dicha serie son nominativas e intransferibles. Esta serie representará el cincuenta y uno por ciento de la totalidad de aquel capital; el que nunca será inferior a \$ 25,000,000.00. La serie "B", está suscrita en forma exclusiva por las instituciones nacionales de crédito y los organismos auxiliares nacionales de crédito y las empresas de participación estatal. Las acciones de esta serie son nominativas y transferibles en forma limitada. La serie "C", está suscrita libremente; pero tienen preferencia las sociedades mutualistas.

Por lo que se refiere a la administración, esta se presta por:

- a) Un consejo de administración.
- b) Un director gerente.
- c) Dos comisarios.

El consejo de administración está integrado por nueve consejeros... mayoría de los cuales, cuatro en tóal, son nombrados por la serie "A", representarán respectivamente a: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza-

ción y Banco de México, S.A.

El consejo de administración gozará de las más amplias facultades y podrá actuar en pleno o a través de su comisión ejecutiva. Esta comisión ejecutiva está integrada por los consejeros representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura y Ganadería y Banco de México, S.A. Los representantes de las dos primeras dependencias están facultados para vetar las resoluciones del consejo de administración.

Cuando el consejo de administración lo acuerde previamente, la Aseguradora podrá establecer en todo el territorio nacional, las agencias que estime necesarias para un mejor desempeño de sus funciones.

El director general resultará de la designación que haga el consejo de administración, siempre que la persona en quien recaiga el nombramiento sea Mexicano por nacimiento y de reconocida honorabilidad y capacidad técnica en la materia. Dicho funcionario tiene, entre otras, las facultades y obligaciones siguientes: Ejecutar los acuerdos del consejo de administración y de su comisión ejecutiva; las que corresponden a un mandatario general, en los términos señalados por el consejo; someter al consejo de administración los planes, tarifas de primas, modelos de contratos de seguro y reaseguro, pólizas, instructivos, cuestionarios, etc., relacionados con la institución.

La vigilancia de la sociedad estará a cargo de los dos comisarios.

o) Objeto.-

La propia ley asigna a esta institución las funciones siguientes:

- I.- Practicar las operaciones de seguro agrícola integral y de seguro ganadero;
- 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 instituciones mexicanas de seguros, por la operación de otros tipos de seguros agrícolas; por lo que éstas solicitarán de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., el reaseguro correspondiente, antes de ofrecerlo a cualquier otra institución del país o del extranjero;
- IV.- Ceder en reaseguro los riesgos que haya contratado directamente o reasegurado a las sociedades mutualistas o a otras instituciones;
- V.- Efectuar las investigaciones, estudios y cálculos necesarios para practicar las operaciones de seguro agrícola integral y de seguro ganadero;
- VI.- Llevar estadísticas en materia de seguro agrícola integral y de seguro ganadero;
- VII.- Formular las recomendaciones que estime pertinentes para mejorar el servicio del seguro agrícola integral y del seguro ganadero y
- VIII.- Realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para efectuar las operaciones y cumplir las funciones que se refieren las fracciones anteriores de este artículo.

Por otra parte, la misma ley considera como susceptibles de asegurarse a los siguientes riesgos:

- a) Agrícolas: sequía, helada, granizo, vientos huracanados, incendios, enfermedades y plagas, exceso de humedad e inundación.
- b) Ganaderos: muerte del ganado por enfermedad o accidente, pérdida de la función específica a que estuviese destinado y enfermedad.

En el renglón agrícola los riesgos se cubren: el 50 % en cultivos de temporal, de humedad o de riego eventual; el 60 % en riego sin fertilizantes y el 70 % en riego con fertilizantes.

Los riesgos quedan cubiertos por el seguro desde el momento en que se hacen visibles en el terreno los cultivos o, cuando tratándose de cultivos de trasplante, se encuentran arraigados.

Cabe hacer notar, que el seguro cubre exclusivamente las inversiones necesarias y directas, realizadas para obtener la cosecha esperada. Es decir, en modo alguno, cubre las utilidades o rendimientos esperados.

Respecto de las primas a cubrir por los asegurados, como ya lo dejamos dicho en líneas superiores, deben ser aquellas que basten para cubrir las pérdidas causadas por el siniestro más los gastos de administración de la institución aseguradora; tomando para ello en cuenta las características de cada región y especie asegurada. El Gobierno Federal absorberá parte de las primas, según su propia estimación, pero considerando la capacidad económica de los asegurados y las características de los propios cultivos.

Con el propósito de que el agricultor que sufra pérdidas en sus cosechas, por la realización de alguno de los siniestros mencionados, esté en posibilidades de continuar en el menor tiempo posible dedicado a sus labores, la cobertura de su indemnización se hará con toda oportunidad.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Ganadería, a propuesta del Consejo de Administración de la propia Aseguradora, determinarán la extensión geográfica y específica que podrán ser amparadas por el seguro agrícola.

Hemos visto así, cómo es, que el Estado se ocupa de un aspecto de la administración pública, la agricultura. Establece, para el efecto: La Secretaría de Agricultura y Ganadería, organismo que preferentemente tiene a su cargo el aspecto técnico del ramo agrícola, buscando el incremento de la producción agrícola. Contando para el cumplimiento de tan importante labor con un número extraordinario de dependencias auxiliares: Subsecretaría Forestal y de la Fauna Silvestre, la Dirección General de Aprovechamientos Forestales, la Dirección General de la Caña de Azúcar, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con inumeras funciones a su cargo, pero que específicamente resulta ser el órgano encargado de aplicar las leyes agrarias y sus reglamentos. Se creó también todo un sistema de crédito al campo, con las finalidades a las que ya nos referimos y, finalmente, se creó la institución que vendría a garantizar las inversiones hechas por los campesinos, en caso de pérdidas; y, sobre todo, buscando, por medio del seguro, hacer de éstos sujetos de crédito de aquellas instituciones crediticias oficiales, se creó, pues, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

No obstante todo ese complejo aparato, resulta lamentable reconocerlo, -

en todos los organismos que concurren a su formación, el burocratismo se ensaña y la falta de coordinación entre ellos está vigente de la manera más lamentable. Por otra parte, la práctica viciosa de tomar decisiones sobre la rodilla, al aventón, en lugar de adoptar actitudes en las que lo científico tenga preeminencia, ha venido a dar al traste con toda aquella organización administrativa agrícola y tenido los resultados negativos que todo mundo conoce.

Respecto de las instituciones nacionales de crédito al agro, habremos de decir que:

El capital social de tales establecimientos es insuficiente para cubrir las enormes necesidades de los campesinos. En efecto, dicho capital alcanza solamente a cubrir una quinta parte de aquellas necesidades; de esa quinta parte, el 80 % aproximadamente, es absorbido por aquellos cultivos con mejores condiciones de venta: algodón, maíz, etc. Sólo el 20 % restante es destinado a satisfacer los requerimientos de cerca de veinte mil ejidos.²⁸ A esto hay que añadir los bajos índices de recuperación que, como ya vimos, viene a ser un factor relevante para que dichas instituciones cierren sus operaciones anuales con pérdidas mas o menos cuantiosas.

Con relación a esos bajos índices de recuperación de los créditos operados por los bancos a que nos hemos referido, obedece, entre otras causas, a que al fijarse la dimensión de la parcela ejidal no se siguió un criterio adecuado. Veamos, el reparto de la tierra se realizó en atención a dos factores fundamentales: Exigencias políticas de la época. Los campesinos se sumaban al movimiento armado con la esperanza de verse restituidos en sus tierras. Y, por otro lado, el deseo de los caudillos de impartir la justicia social. No hubo, pues, un plan económica y científicamente elaborado para precisar la cantidad de tierra que había de asignarsele a cada ejidatario, a fin de que su explota-

²⁸ Jesús Uribe Ruiz. Op.cit. pág. 94

ción le fuese costeable económicamente.

Los bajos salarios asignados a los empleados y funcionarios de estos establecimientos crediticios propiciaron la prevaricación en casi todos aquellos, obteniendo así ciertos beneficios personales. Llegándose hasta el extremo, en algunos casos, de "inflar" las cantidades entregadas a los ejidatarios, quienes aceptan convencidos de que al fin nada podrá perjudicarles, dado el carácter de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de la propiedad ejidal. Fue por estas circunstancias que algunos ejidatarios se endeudaron -- considerablemente y diera como resultado la existencia de un gran número de ejidos, que a pesar de encontrarse en dichas condiciones de adeudo, siguen recibiendo crédito oficial.

Cuando el banco vende las cosechas, los empleados, por ignorancia o por mala fé, en algunos casos cierran la operación en condiciones incosteables para el campesino.

Se hace recaer, lógicamente, toda la responsabilidad de estas y otras anomalías, en el funcionamiento de aquellas instituciones, en los directores de las mismas, pues, no supieron o no quisieron frenar a tiempo los vicios que las aquejan.

Por lo que se refiere a la producción agrícola, para decirlo de una vez, es de muy bajos rendimientos. Ello debido a un sin número de factores, de entre los cuales destacaremos los siguientes:

El 75.9 % de la superficie laborable 29.3 millones de hectáreas -- es de temporal.²⁹ Nuestra agricultura en su gran mayoría, es, pues, temporalera. Este y --

otros elementos determinan que un alto porcentaje de los cultivos se pierdan.

El clima resulta ser uno de los principales enemigos del agricultor.-- Se dice, que el 63 % de nuestro climas no son, en modo alguno, propicios para -- las siembras.³⁰

La técnica empleada en los cultivos está muy lejos de ser la adecuada: Es necesario seleccionar los suelos para cada uno de los cultivos; utilizar -- los fertilizantes suficientes y adecuados; la escasísima maquinización en las labores agrícolas, al grado de que no es aventurado decir que algunos de nuestros campesinos no conocen la maquinaria agrícola y muchos otros emplean toda vía el antiquísimo arado de madera.

Sería incompleta cualquier consideración sobre las condiciones actuales del campo mexicano si no hiciésemos alusión a un problema capital que lo aqueja: La tenencia de la tierra. Su importancia es evidente, como que el 52.3 % de la población económicamente activa se localiza precisamente en el campo.³¹ -- Escribe Jesús Uribe Ruíz, al respecto: "En las distintas etapas del proceso histórico siempre han sido los asuntos del agro los que más han afectado la vida nacional. Como nuestra clase campesina ha sido siempre la más numerosa, en rigor, puede decirse que la historia de México es la historia de los trabajadores del campo, ya que lo que los ha afectado ha sido negativo para la nación, mientras que lo que los beneficia se traduce en utilidad para todos los habitantes."³²

Bien, el problema agrario, en una de sus múltiples facetas, estriba en la anacrónica y monstruosa forma de tenencia de la tierra: La existencia de latifundios, pues. Latifundios nacidos por el despojo hecho a quienes legítimamente

³⁰ Diego G. López Rosado. Op. cit. pág. 12

³¹ Diego G. López Rosado. Op. cit. pág. 20

³² Jesús Uribe Ruíz. Op. cit. pág. 7.

poseían de origen la tierra, los pueblos indígenas.

Para atacar dicho problema, se ha procurado la transformación de aquellos latifundios a través de la restitución de las tierras que los constituyen a sus legítimos propietarios. Pero, como se restituye solamente a quienes han poseído la tierra, es decir, a los herederos de los grupos indígenas despojados por los colonizadores; y, como, por otra parte, existen grupos de personas no indígenas a las que, claro está, no es posible restituir tierra alguna, se estableció la dotación por necesidad. Ahora bien, como era necesario, dado que vivimos en un Estado de derecho, que la reforma agraria tomase forma jurídica surgen, por tanto, teniendo como matriz el Plan de Ayala de 1911, proclamado -- por Emiliano Zapata, las disposiciones legales que habrían de ser la base de las disposiciones constitucionales, código agrario y sus reglamentos, de la legislación agraria, pues.

Para prevenir que no resurgiera el latifundio, se dió en estos documentos una modalidad especial a la tenencia de la tierra: No puede ser enajenada, prescrita o embargada. Pero, no toda la propiedad de la tierra adquirió estos nuevos moldes, persistió la tradicional forma de propiedad, aunque reducida en sus dimensiones, la pequeña propiedad. Se crearon, pues, los ejidos a expensas de las vastas superficies de las haciendas.

A pesar de todo lo anterior, sólo aparentemente se llegó a una solución feliz del problema agrario:

La dependencia oficial creada para llevar a cabo la aplicación de las leyes agrarias, el Departamento Agrario, mejor dicho, el personal de esta dependencia, con honrosas excepciones, se coludió con quienes explotaban, por ejem-

pio, los bosques o pastizales de los pueblos, generalmente personas ajenas a los campesinos.

Por otra parte, lo impreciso de los planos dió origen a numerosos litigios por determinación de linderos, bien de ejido a ejido, de ejido a comunidad o de pequeña propiedad a ejido, etc.

Finalmente, se dispuso que los ejidos fueran divididos en parcelas, expidiéndosele a cada beneficiado un título que le daría derecho a parcela. Dicho título, no se expediría sin que previamente se hubiese llevado a cabo el deslinde; pero como ese deslinde casi siempre resultaba impreciso, no se le otorgaba dicho documento; sin el cual, por otra parte, le resulta imposible al ejidatario la obtención del crédito oficial indispensable.

Es conveniente señalar, que solamente una tercera parte de la superficie total laborable está ocupada por la pequeña propiedad agrícola. No obstante, ésta aporta las dos terceras partes de la producción agrícola del país; mientras que la propiedad ejidal, disponiendo de las dos terceras partes de aquella misma superficie, aporta únicamente una tercera parte de dicha producción. Creemos que esta situación tan anormal existe en virtud de que, no obstante que la mayor parte de las tierras laborables están ocupadas por los ejidatarios, el sistema ejidal está necesitado de una organización de su producción acorde con sus características.

A propósito de la última parte del párrafo anterior, insertamos un artículo periodístico que consideramos nos ilustrará al respecto: "Es, en efecto, irracional el insistir repartiendo tierras que ya no existen, mientras que las ya repartidas, en muchos casos permanecen ociosas por carecer los benefi-

ciados de los elementos mínimos necesarios para su explotación. Esta carencia de medios ha provocado una reacción negativa, totalmente contraria a la que se ha pretendido lograr, y ha dado pie al arrendamiento, aunque legalmente sea propietario de la tierra. Esta situación, de sobra conocida y aceptada por las Delegaciones Agrarias que funcionan en el interior, y supongo, aunque no me -- consta, que por el propio Departamento Agrario, desvirtúa en su integridad la idea del reparto agrario como solución adecuada a uno de los grandes problemas nacionales que ha constituido primordial preocupación desde la época de Felipe II!"

"Son muchas las ventajas que se lograrían con la explotación colectiva de los ejidos, tanto en el orden social, como en el político y económico, -- ya que no sólo se lograría despertar en el parcelero o comunero un nuevo sentido de la propiedad del que hasta ahora carece por no considerarse como --- tal, sino que pasaría a formar parte, y parte importante, de una comunidad económicamente productiva y por ende políticamente estable!"

Tuvimos la intención de transcribir este artículo hasta el párrafo anterior solamente, por considerar que, por su objetividad, resultaría ser un elemento más que no ayudará a tener un mejor panorama del agro nacional, resolvimos seguir adelante, hasta terminar su transcripción. "La tecnificación y mecanización de la agricultura contemporánea y los altos rendimientos de la misma, contrastan enormemente con los métodos y producción de las explotaciones ejidales, al grado tal que, colocando la una junto a la otra, se puede pensar -- que, dotados de poderes especiales, contemplamos la producción agrícola en siglos diferentes. Si consideramos la organización, o más bien desorganización, -- actual del sistema ejidal y la aplicación y canalización de los créditos que a los ejidatarios proporcionan las instituciones oficiales, y los bajos índi-

ces de recuperación de los mismos, llegaremos a la conclusión de que modifi -
cando el sistema, o sea otorgando créditos colectivos para la adquisición de
maquinaria y créditos de avío para la explotación, también colectiva, de las -
superficies ejidales, se lograría acelerar el desarrollo de la agricultura --
hasta un nivel acorde con el desarrollo del resto del país, incorporando, de -
paso, al importante y numeroso núcleo ejidal al sector productivo."

CONCLUSIONES

El sólo enunciado del tema de nuestro trabajo -"Organización Administrativa Agrícola"- nos pone de manifiesto, que la agricultura reclama, -por parte del Estado, de una verdadera organización de la administración pública, de todo un complejo administrativo; ésto, claro es, si se quiere que el propio ramo de la agricultura alcance un nivel en su desarrollo capaz de procurar la satisfacción de las necesidades de consumo inmediato y de proporcionar bienes a diversos sectores industriales.

Requiere la agricultura entonces, de la concurrencia de la función administrativa organizada. Ahora bien, la administración permite una consideración ambivalente: la primera de ellas, objetiva. Es decir, la consideración material de todos aquellos cometidos que ha de cumplir el ente estatal. La segunda de estas consideraciones, es puramente subjetiva. Aquí contemplamos, no el aspecto material de la mencionadas tareas estatales, sino que, por el contrario, tenemos a la vista únicamente a quien o quienes tienen a su cargo la satisfacción de aquellos cometidos del Estado.

Por otra parte, la actividad administrativa ha de ser en todo caso, el medio para la satisfacción del interés general, del interés público. En otras palabras, entre la administración pública y el interés general -- hay una relación teleológica.

De entre todos aquellos criterios expuestos para conceptuar a la función administrativa, nos inclinamos por el expuesto por el Maestro Serra Rojas: "Es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo un orden jurídico y limita sus efectos jurídicos a los

actos materiales o a los actos jurídicos, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades del Estado, regulado por el interés público, todo ello bajo el régimen de los poderes de policía.³⁴

Por dicho concepto concluimos, que la función administrativa se presta preferentemente por el poder Ejecutivo; se condiciona por un cierto orden jurídico; involucra la prestación de servicios públicos; así como la realización de las restantes actividades estatales, teniendo dicha función una sólo finalidad: la satisfacción del interés general.

La policía administrativa, contiene las facultades, cuyo titular resulta ser el Estado, para -si es necesario compulsivamente- procurar de los administrados una conducta arreglada al bienestar general, al interés de la comunidad toda.

Bien, la administración se organiza en tres formas: Centralización, desconcentración y descentralización.

La mayor o menor relación jerárquica, con relación al poder central, es el elemento individualizador de cada uno de esos modos de la organización administrativa: De una estricta subordinación -nota característica de la centralización- pasamos a un leve relajamiento de la jerarquía administrativa -nota distintiva de la desconcentración- así, llegamos a un más franco relajamiento de aquella jerarquía, colocandonos con ello, frente a la descentralización administrativa.

La jerarquía, por su parte, se integra con dos elementos: una misma-

³⁴ Andrés Serra Rojas. Op. cit. pág. 224.

comparatencia material y la preeminencia de la voluntad superior sobre la inferior.

La descentralización administrativa se presenta con dos variantes: por servicio, la primera; y, por región, la segunda.

Son razones de orden práctico las que hacen surgir el tipo de administración descentralizada. Esta ha de buscar la satisfacción pronta, eficaz y expedita, de los requerimientos, de las necesidades, de los administrados. Su fin natural será el de un Estado eminentemente técnico, una federación de servicios públicos especializados.

La descentralización por región -plasmada en nuestro municipio- viene a ser, al menos teóricamente en nuestra realidad socio-política, la más fiel exponente del principio democrático. Los administrados han de establecer las instituciones, disposiciones, etc., que más convengan a sus propios intereses generales. Han de establecer, pues, las condiciones más favorables para su propio desarrollo y comodidad.

Nuestro Derecho positivo consigna la primera y la última de aquellas formas organizativas de la administración pública:

La centralización administrativa no es simplemente acogida por nuestro Derecho positivo, la constitución política misma la consigna, jeno, que es el tipo de organización más importante de nuestras instituciones político-administrativas.

Obedeciendo al principio de la división del trabajo, el poder Ejecut

tivo, órgano administrativo por excelencia, se estructura bajo el llamado "régimen ministerial"

Encontramos también, que jefaturando el complejo administrativo se localiza al Presidente de la República.

Por lo que a la descentralización se refiere, hemos reconocido a sus dos modalidades consignadas por el régimen jurídico nuestro. Aunque la descentralización por servicio no fué considerada en un principio por el Constituyente de 1917, la realidad -con la creación y funcionamiento de este tipo de organismos descentralizados- se impuso al Derecho. Por tanto, hubo necesidad de llevar a cabo reformas a la constitución política nuestra, a fin de sancionar legitimamente la existencia de dicha forma organizativa de la administración pública.

Se ofrecen como ejemplos de organismos que funcionan bajo el dicho régimen descentralizado por servicio a los siguientes: Universidad Nacional Autónoma de México, Ferrocarriles Nacionales de México, Petroleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

Todos aquellos organismos descentralizados están colocados, para los efectos de su control y fiscalización, bajo el régimen de la "Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal", de 4 de enero de 1966. Tal control se lleva a cabo prácticamente a través de la Secretarías del patrimonio nacional, hacienda y crédito público y de la presidencia.

Por su parte, la descentralización por región, autarquía territo --

rial para Bielse, se consigna en nuestra constitución política, artículo 115 y se manifiesta prácticamente en la institución del Municipio.

En otro orden de ideas, los esfuerzos oficiales, la acción estatal, son cada vez más importantes para el logro de una agricultura que alcance el ritmo de desarrollo que han alcanzado otras actividades económicas en nuestra patria. A la solución de los múltiples y complejos problemas que aquejan al campo mexicano es que el Estado, según creemos nosotros, ha dirigido sus mayores esfuerzos. Lo anterior queda demostrado por el simple hecho de la existencia de toda una organización constituida por establecimientos oficiales dedicados especialmente a la atención de los problemas que se les tiene encomendados en relación con el ramo agrícola.

Pues bien, no obstante de tales esfuerzos y de la preocupación constante de los regímenes para incorporar a la agricultura a la actividad económica, para con ello venga a constituirse en un factor determinante en el progreso, en el desenvolvimiento, económico de nuestra patria, la producción agrícola nacional está en crisis.

Tal crisis se hace ostensible de una manera dramática: "El ingreso per-capite del 80 % de la población rural se estima que es igual o inferior a los \$ 5.00 diarios"³⁵

Esa situación, verdaderamente desastrosa, en que se encuentra atascada nuestra agricultura es el resultado de factores tales, como:

La falta de coordinación de los organismos oficiales. En efecto, --

35 Jesús Uribe Ruiz. Op. cit. pág.16.

cuando entre las dependencias que, de una u otra forma, atienden a la cuestión agrícola se dan fricciones, falta coordinación, esto resulta nocivo, - que duda cabe, para la producción agrícola. Tiene que dedicarse, pues, una -- atención inmediata para establecer una efectiva coordinación entre todas -- aquellas dependencias oficiales.

Hay, por otra parte, necesidad de elaborar un plan de acción, unitario y conjunto entre dichos organismos administrativos, que funcionen co -- ordinadamente.

Necesaria resulta también una reestructuración, evitando la duplicación de funciones, etc. Actualmente existen demasiados organismos interviniendo en los asuntos agrícolas. Esto confunde al campesino que no es, - por obvias razones, persona con un alto grado de ilustración. Dilatándose, - por otra parte, soluciones que son urgentes.

El clima en términos generales, resulta adverso a los cultivos. -- Nuestra agricultura depende de un cielo que no se distingue precisamente -- por ser pródigo en agua. Esto ocasiona que en un alto porcentaje los culti -- vos se pierdan.

Sumandose a lo anterior, nos encontramos con, que no existe acción -- oficial para rescatar las grandes extensiones de tierras áridas, para po -- nerlas a producir. No hay campos experimentales para el estudio del aprove -- chamiento de los productos de estas zonas semidesérticas: los campesinos -- tienen sus rutinas culturales agrícolas, maíz, frijol, etc.

Las urgencias de tipo económico y demográfico hacen ya angustiosa

la necesidad de un mayor aprovechamiento de dichas zonas. Establecer métodos científicos adecuados que permitan obtener de ellas todos sus recursos: pues, de otro modo se convertirán en verdaderos desiertos.

La apremiante necesidad de una mayor maquinización en la agricultura. Más del 90 % de nuestra agricultura no está mecanizada.³⁶ Los útiles de labranza empleados por nuestros campesinos son rudimentarios, obsoletos. El arado de madera, por ejemplo, aún está presente en un grado muy alto de los quehaceres del campo.

Resulta muy conveniente el diseño de implementos de labranza adaptados a las características dimensionales, clases de tierras, etc., nuestros. Que el uso de la maquinaria sea racional y no por una mera imitación extralógica.

La actividad económica del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. ha sido prácticamente durante toda su existencia de operaciones pasivas. Ello, merced a dos factores principalmente: el bajísimo índice de recuperación de los créditos operados y a los excesivos gastos de administración.

Con relación a los bajos índices de recuperación de los créditos,

³⁶ Jesús Uribe Ruiz. Op. cit. pág. 18

uno de los más graves obstáculos a que se ha venido enfrentando nuestra - institución, habremos de decir, que los ejidatarios, clientes del banco, han sido dotados de parcelas muy pequeñas -del latifundismo estamos pasando - al minifundismo- lo que viene a dar por resultado una incosteable, poco redituable, explotación de la tierra. Estos bajos rendimientos, a su vez, impiden que el ejidatario cree un capital; de donde resulta, que año con año -- aquél ha de obtener el crédito que le es indispensable.

Por otra parte, un inmenso número de ejidatarios tiene una posi -- ción económica crítica. De tal suerte, que se hace necesario que se les dé a crédito todo lo necesario para sus cultivos e incluso hasta para el sostentamiento de sus familias, hasta en tanto logren levantar sus cosechas.

Pues bien, todas las anteriores circunstancias han determinado que el crédito adquiriera caracteres de subsidio, lo que impide el desarrollo -- económico de la propia institución. Esto, no obstante, ha venido paliando el malestar en el campo.

Por lo que a los créditos de habilitación y avío se refiere, es -- precisamente el abuso en su otorgamiento lo que ha venido dando al traste con la solución de muchos problemas que tiene que resolver la institución de referencia. Efectivamente, con este tipo de créditos sólo se han satisfecho las necesidades más inmediatas de los ejidatarios; pero no ha logrado la realización de las transformaciones básicas que requiere el campo mexicano, que se lograrían en gran parte con los créditos a medio y a largo -- plazo.

Los créditos refaccionarios resultan de gran importancia para la elevación de la producción agrícola ejidal. En efecto, creemos, que sólo con

la realización de obras permanentes para la transformación de la calidad -- de las tierras, apertura de pozos, desmonte, nivelación de suelos, mecaniza-- ción de nuestra agricultura, etc., puede sacarse a la producción agrícola -- ejidal, más que en ningún otro, de la crisis en que se encuentra desde el -- mismo día en que fué creada la propiedad ejidal.

Existe, sin embargo, una razón de índole económica que viene a deter-- minar que este tipo de créditos, los refaccionarios, no sean otorgados en -- cantidad suficiente: El reducido tamaño de las parcelas ejidales produce -- una sobrecapitalización; la que a su vez hace muy lenta la recuperación de -- dichos créditos. Si bien, esto es cierto, no resulta menos cierto, que si se -- intentara un cambio en los sistemas de producción en atención precisamente a las características de nuestro ejido, sería posible que el problema de la sobrecapitalización desapareciera.

Ahora bien, en última instancia el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y esto también es válido para todas las instituciones oficiales de crédito agrícola, no es, no debe ser, una institución lucrativa. Su función, por el con-- trario, es la de una institución de fomento que tiene un fin primordial: -- procurar el incremento de la producción agropecuaria de los ejidos y la -- elevación del nivel de vida de un gran número de mexicanos, los ejidatarios.

El problema agrario tiene muy serias y complejas implicaciones, se-- ñalaremos algunas de estas:

La dependencia idónea para atacar dicho problema, el Departamento -- de Asuntos Agrarios y Colonización, debe terminar de una vez por todas, con -- los muchos conflictos que por linderos incorrectos se presentan a menudo. --

Para lo cual ha de fijarse un término razonable y aumentarsele adecuadamente su presupuesto.

Obedeciendo precisamente a la urgencia y dimensiones del problema, es necesario se dé más prestancia a los trámites de los asuntos que a la cuestión agraria se refieren. Fijándose un plazo conveniente para cada uno de dichos trámites que han de correrse, aplicándose sanciones a quienes resulten responsables de no proceder con la debida diligencia y honestidad.

Hacer un estudio exhaustivo de la conveniencia de recurrir a un cambio en los sistemas de producción, acorde con las características de la parcela ejidal.

La crisis en el campo se agrava lejos de disminuir. Creemos que esto sucede, además de por las circunstancias ya señaladas, por lo dado que somos a practicar una política de avestruz, soslayando problemas que de ninguna manera pueden ignorarse; por rendir informes optimistas, en vez de actuar con estricto apego a la verdad, por más amarga que esta nos resulte. En estas condiciones, si el planteamiento del problema es incorrecto, por la falsedad de los datos para apreciarlo, las soluciones que se propongan necesariamente serán también incorrectas.

Lo cierto es, que la crisis agrícola no habremos de superarla planteando la verdad a medias, refiriendonos a la producción agrícola con eufemismos, con mentiras, pues. El problema existe, y muy grave, su gravedad reclama también grandes y firmes soluciones.

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

- 1.- Bielsa Rafael. "Compendio de Derecho Administrativo" 2a. edición. -- Buenos Aires. 1967.
- 2.- Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Breve desarrollo histórico de la legislación mercantil y bancaria" Octubre- de 1963.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.- Fraga Gabino. "Derecho Administrativo" 9a. edición. Porrúa, México. - 1962.
- 5.- García Oviedo Carlos. "Derecho Administrativo" 8a. edición. E.I.S.A.-- Madrid,1962.
- 6.- López Rosado Diego. "Problemas económicos de México" U.N.A.M. 2a. edi- ción. México,1966.
- 7.- Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero. de 30 de diciembre de 1961.
- 8.- Ley Forestal.
- 9.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 24 de diciembre de 1958.
- 10.- Ley de Crédito Agrícola. 30 de diciembre de 1955.
- 11.- Martí Flores Ramón. "EL EJIDO COLECTIVO" Novedades. Agosto 9 de 1967.
- 12.- Peña, Moisés T. de la. "El Pueblo y su Tierra. Mito y Realidad de la -- Reforma Agraria en México" Cuadernos Americanos. 1964.
- 13.- Reglamento Interior de Organización del Banco Nacional de Crédito ---

Agrícola, S.A.

- 14.- Resumen del Informe de labores de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. ---
- 15.- Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" 2a. edición. Porrúa. --- México, 1961
- 16.- "Seguro Agrícola Integral y Ganadero, instrumento de la reforma agraria integral" Documentos Correo Privado. México. Febrero de 1964.
- 17.- Seis años de actividades forestales y de fauna. 1959-1964.
- 18.- Gilve Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" Fondo de Cultura Económica. 1964.
- 19.- Yañez Pérez, Luis. "Tenencia y Extensión de la Propiedad Agrícola en México" Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. 1957.