

# LA CLIENTELA DEL CRÉDITO EJIDAL

*Ramón Fernández y Fernández*

(México)

Difícilmente se encontrará, en cualquier otro país del mundo, un banco agrícola tan peculiar como el Nacional de Crédito Ejidal. Su carácter singular se debe, ante todo y sobre todo, a la clientela que ha de servir. Los ejidatarios —por ley únicos clientes del Banco— son a su vez un tipo sumamente peculiar de agricultores, con características por cierto no de las más adecuadas para hacerlos buenos sujetos de crédito bancario.

Este punto requiere un desarrollo de alguna amplitud, por su importancia en el estudio de las funciones y problemas del Banco, y porque, familiarizados como estamos con los sistemas de tenencia de la tierra que prevalecen actualmente en México, con frecuencia nos olvidamos de la gran trascendencia de algunas de sus características, no sólo desde el punto de vista del crédito agrícola, sino también desde otros ángulos más amplios. Y lo cierto es que hay complejos problemas implicados en esos sistemas de tenencia, cuyo planeamiento riguroso requeriría mucha investigación económica y social, y deberían ser motivo de una grande y constante preocupación.

## EL FONDO HISTÓRICO

Las raíces de dichos problemas están en los métodos seguidos para llevar a cabo la reforma agraria mexicana. Ésta cumplió sus fines en cuanto a subvertir un orden caduco; pero nunca se planteó metas claras respecto al nuevo orden conveniente para sustituirlo. Se trazaron dos senderos para la acción: fue el primero el fraccionamiento de latifundios y la colonización, que habrían en general de llevar a subdividir las propiedades grandes en pequeñas. Fue el segundo la dotación y restitución de ejidos a los pueblos, renacimiento y a veces exhumación de las viejas formas de propiedad comunal de la tierra, de raigambre precolonial americana y medieval europea, que alcanzaron su mayor aliento aquí en el siglo xvi, para ir cediendo el lugar, desde el xvii, a la propiedad privada, en una lucha secular entre ambas formas que se prolonga, pese a ese renacimiento, hasta nuestros días.<sup>1</sup> La fase ejidalista resultó más expedita, y cobró tal ímpetu que prácticamente ahogó a la otra, y se convirtió en la base y manera de llevar adelante la reforma agraria. Dio origen a una nueva cúspide de la propiedad comunal de la tierra, que puede situarse en 1940, cuatro siglos después de la anterior. Para este año los ejidos habían absorbido el 66% de la superficie de labor existente originalmente (al llevarse a cabo la reforma)

<sup>1</sup> Fernández y Fernández, Ramón. *Propiedad privada versus ejidos*. Ediciones conmemorativas del Centenario de la Escuela Nacional de Agricultura. Chapingo, México. 1953.

en la propiedad privada, según deducción estadística de Armando González Santos.<sup>2</sup>

Durante esos cuatro siglos la propiedad comunal se había batido siempre en retirada, y la propiedad privada había cobrado más y más terreno. Desde luego ésta predominaba francamente en la estructura de la tenencia de la tierra de principios del siglo actual, a la cual se enfrentó la reforma, aunque la propiedad comunal no había desaparecido por completo. Subsistía de hecho sólo en las regiones más retrasadas. Aun como tendencia o actitud psicológica de los campesinos, había desaparecido el concepto de la propiedad comunal en aquellas porciones del país en que la agricultura y el desarrollo económico general habían tenido mayores avances, o bien en estas partes nunca había existido.

Y de nuevo, a partir del auge de 1940, la propiedad comunal principia a retroceder. Van algunos indicios al respecto. A pesar de que se siguen constituyendo ejidos, pues en 1940 eran 14 680 y 17 579 en 1950, la superficie cultivada que les corresponde es del 51% de la total en 1940 y el 49% en 1950. Del valor total de la producción agrícola y ganadera corresponde a ejidos el 36.5% en 1940, y el 35% en 1950. Los rendimientos de la propiedad privada aumentaron más que los de los ejidos entre 1940 y 1950. Los ejidos tenían en 1940 el 21% de los tractores del país, y en 1950 el 16%. De 1950 para acá no se tienen datos, pero es creíble que el movimiento continúe. Hay indicios en tal sentido derivados de estudios o estadísticas regionales. Un estudio inédito de economía de la producción, del Dr. Carlos Manuel Castillo, sobre la parte central del Bajío,<sup>3</sup> indica que a los ejidatarios correspondía allí el 53% de la superficie cultivada en 1950 y el 43% en 1953. Otro estudio, de economía de la producción, también inédito, sobre la región central de Cuautla, Morelos, hecho por el Centro Mexicano de Estudios Agrarios, indica que a los ejidos correspondía en dicha región en 1950 el 76% de la superficie cultivada, y en 1955 el 68%.

El citado estudio del Bajío aporta otros datos elocuentes, algunos de los cuales se espigan a continuación. La inversión bruta de los agricultores privados fue en el año agrícola de 15 millones de pesos, y la de los ejidatarios de 1.5 millones, o sea que el 91% del total correspondió a la propiedad privada no obstante que ésta tiene el 57% de la superficie cultivada. De los 1.5 millones invertidos por los ejidatarios, el 74% corresponde a reposición de capital, de modo que el avance neto es insignificante. La tasa anual de crecimiento del capital (inversión neta), es de 3.33% en el sector privado y de sólo 0.33% en el ejidal. En casi todos los renglones del sector ejidal dicha tasa es negativa (desinversión); por ejemplo, el valor conjunto de los aprovechamientos hidráulicos se redujo en 3.7%, o sea

<sup>2</sup> González Santos, Armando. *La agricultura. Estructura y utilización de los recursos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

<sup>3</sup> Publicado ya en la revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México*.

que las construcciones y mejoras, pues las hubo, no alcanzaron a compensar las destrucciones y deméritos. El comentario a lo anterior que hace el autor conviene transcribirlo textualmente, pues seguramente refleja impresiones personales sobre la región, a más de lo que de las solas cifras puede concluirse:

Excepción hecha del ganado [en los ejidos] en donde la tasa de crecimiento se eleva hasta el 16.5% [antes se ha apuntado que esto tiene que ver con las fuentes de financiamiento del ejido], los renglones restantes, todos negativos, no dejan lugar a dudas acerca de la existencia de un serio proceso de desinversión. El hecho es que los ejidatarios, pese a las excepcionales facilidades de crédito con que algunos cuentan, no solamente no están compensando el desgaste de sus edificios; de sus inversiones en riego; de su maquinaria y equipo de cosechas, y de sus medios de transporte, sino que están consumiendo literalmente estos recursos de capital a un ritmo anual de casi 3%.

El Ing. Gilberto Fabila, en un estudio inédito, ha encontrado desinversión en el Estado de México, a más de renuencia a invertir en la parcela; lo que el ejidatario puede ahorrar lo coloca en negocios ajenos a la agricultura.

En los distritos de Riego construidos por el Gobierno llegaron a predominar, en superficie, los ejidos. En 1943 les correspondía el 59%; en 1945 el 56%; en 1950 el 50%,<sup>4</sup> para 1955 el 43% y para 1957 sólo el 42%.<sup>5</sup>

En el conjunto del país los ejidatarios llegaron a poseer el 57% de la superficie de riego en 1940 y para 1950 esta proporción había bajado al 52%, según los censos agrícolas respectivos.

También según los censos, en 1940 el 49% de la población agrícola estaba formada por asalariados, y esta proporción se elevó en 1950 al 57%. De la fuerza de trabajo total dedicada a la agricultura los ejidos absorbían el 68% en 1940 y sólo el 59% en 1950.

Los ejidos usan asalariados. En 1940 les correspondió el 30% de los dedicados a la agricultura, y en 1950 el 31%. El hecho de que la proporción anterior sea, entre las enumeradas, la única que no disminuye, puede ser significativo de ciertas transformaciones que se están registrando en los ejidos, hacia formas de explotación parecidas a las de la propiedad privada, con lo cual se subvierte y violenta el carácter original y legal de las explotaciones ejidales. Toda la agricultura, inclusive la ejidal, se va volviendo, a partir de 1940, cada vez más capitalista, puesto que aumenta, como ya se indicó, la proporción de asalariados dentro de la fuerza de trabajo total.

Si los ejidatarios usan asalariados, también es cierto que ellos mismos

<sup>4</sup> "La sequía en México y su previsión", por Contrán Noble y Manuel Lebrija. Vol. I. *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, enero-junio de 1957, p. 397.

<sup>5</sup> *Informe de labores de la Secretaría de Recursos Hidráulicos*. Del 1º de septiembre de 1956 al 31 de agosto de 1957. México, 1957, p. 308.

trabajan como asalariados en otros predios, se supone que además de cultivar su parcela. En 1940 fueron 185 553 los ejidatarios que, durante el año agrícola censal, así trabajaron, y en 1950 el número aumentó a 263 187. Éste es un aumento de 42% mientras que el número total de ejidatarios sólo creció en 15%. Un mal síntoma, pues el ejidatario-jornalero seguramente encuentra que su parcela, caso de que la cultive, es incapaz de absorber toda su fuerza de trabajo.

Una vez más la propiedad comunal se bate en retirada. No es sólo la pérdida de importancia relativa lo que aqueja al ejido, como reflejo de ímpetus más vigorosos de crecimiento y mayor eficacia de la explotación privada, sino ciertas formas de traspaso, generalmente subrepticias, de recursos naturales y humanos, del ejido a la propiedad privada, formas que convendría estudiar con detalle, y se sabe incluyen el arrendamiento ilegal de tierras de cultivo a agricultores privados; la conversión total o parcial de ejidatarios en jornaleros, aparceros, arrendatarios o propietarios de predios privados; el señorío financiero de los propietarios privados sobre ciertos ejidos; el usufructo legal de las tierras comunales —no de labor— por concesionarios privados; la conversión en ciertas zonas de los ejidatarios en individuos cuya posesión territorial se manifiesta únicamente en la percepción de regalías como tenedores legales de la tierra, etc. Llegan a darse casos extremos de venta de parcelas a los agricultores privados, como se sabe ocurre en los estados de México, Chihuahua y Baja California; la venta se hace dando el carácter, completamente artificial, de “ejidatario” al agricultor privado comprador.

Lo que aquí importa directamente es señalar que el Banco Ejidal sirve, pues, a un régimen de tenencia de la tierra que, como tal, muestra signos de una decadencia no por lenta menos importante, y que parece haber ido acelerándose en los últimos años.<sup>6</sup> La falta de reconocimiento oficial del hecho, y el consecuente rechazo de las corrientes “revisionistas” que tratan de salvar al ejido en todo lo que tiene de positivo, han impedido que se tomen medidas para atajar esa tendencia. Un régimen de propiedad en crisis, y con fuertes defectos de estructura interna, es un campo de aplicación del crédito que dista mucho de ser de los más gratos.

#### DEFECTOS DE LA ESTRUCTURA

¿Cuáles son esos defectos de estructura? La posesión ejidal es una propiedad privada coja, imperfecta. No es la tierra socializada o colectivizada, cuya bondad no vamos aquí a discutir, pero que siquiera muestra cierta personalidad de rasgos precisos. El dominio eminente perpetuo del ejido

<sup>6</sup> Un “caso” muy ilustrativo de proceso de decadencia es el de los ejidos de Nueva Italia, Mich., estudiado por Javier Hernández Segura, alumno de la Escuela Nacional de Agricultura. Este estudio está todavía inédito.

se asigna no a individuos, sino a un ente jurídico peculiar: el núcleo de población, que se define como un lugar habitado. Los componentes del núcleo de población pueden cambiar, pero la tierra sigue perteneciendo en primer lugar a ese núcleo. Las condiciones del núcleo pueden cambiar, pero la tierra que se le asignó queda ahí, sin cambios posibles, porque es inalienable. Hay un vínculo eminente, sumamente rígido, entre núcleo de población y ejido, que supone ya una condición estática de la tenencia. Ese vínculo se rompe sólo por factores externos, que dan origen a la expropiación de tierras ejidales; pero no puede romperse, ni modificarse en sus características, por influencia de factores internos, que surjan del mismo núcleo.

Sin embargo, lo anterior es en mucho ficticio, pura figura jurídica, en cuanto respecta a las tierras de labor, pues éstas se hallan parceladas, y están adjudicadas a individuos, con derecho de herencia,\* no en posesión precaria, sino bien firme; esa posesión individual, amparada por título, tiene como condición el cultivo; dos años de abandono bastan para que el dicho título se revoque, pero esto no lo pueden hacer sino las altas autoridades agrarias. Aunque en los últimos años se ha desposeído, por la causa anterior, a buen número de ejidatarios remisos al cultivo personal de su parcela, en general la aplicación de dicha pena es excepcional, tiene lugar sólo en los casos más graves, de abandono total, y para efectos prácticos puede considerarse inexistente. En la parcela el vínculo tierra-hombre es de hecho tan rígido como el vínculo tierra-poblado en el conjunto del ejido; pero los efectos de la rigidez del primero son más importantes.

El ejidatario queda atado a su parcela por lazos mucho más fuertes que los que ligan al propietario privado a su tierra. La parcela es, así, una propiedad privada individual con una exageración del atributo seguridad, pero con falta casi completa del atributo de libre disposición. El nexo hombre-parcela sólo se puede romper en una forma que resulta violenta y perjudicial a los intereses del beneficiario, y a la que, por esta causa, no se recurre sino en casos extremos: la deserción, el abandono total, la pérdida sin nada en cambio. El parcelero es en cierta forma, por lo anterior, un trabajador forzado. Pueden presentársele perspectivas, pero su mejoramiento se verá frenado por las ataduras irreversibles que lo mantienen pegado a su parcela. La explotación que practica es un negocio que no puede prosperar y crecer, porque no puede adquirir más tierra contigua, y el factor limitante es casi siempre la tierra. Si la adquiere es en propiedad privada y en otra parte, con lo que aparece y prolifera la fragmentación de las explotaciones agrícolas, ese grave defecto de una estructura de tenencia territorial que se ha estado corrigiendo en Europa y existe en México.

\* Incidentalmente: con frecuencia la herencia hace recaer la parcela en la viuda; incapacitada ésta para el cultivo personal, recurre al indirecto, traspasando el usufructo a otros ejidatarios o particulares.

Tal congelación de la situación económica y social y del tipo de trabajo de una parte considerable de la población agrícola, quita movilidad a esa población, lo que no deja de ser inconveniente en un país en desarrollo en que la movilidad de los factores juega un importante papel positivo en el ritmo de ese desarrollo y en la abolición de discrepancias de nivel evolutivo de unas regiones a otras.\*

Es de creerse que el hecho repercute en deficiencias de la movilidad de los recursos en general y, por consiguiente, los separe de su asignación óptima. Se está aludiendo a algo grave: la congelación relativa consecuen- te de los métodos agrícolas, de las formas generales de utilización de los recursos. Desde luego, en la situación descrita, se debilitan los incentivos para hacer mejoras territoriales en la explotación ejidal. El propietario privado sabe que si incorpora capitales a su tierra, en la forma de mejoras inmobiliarias, puede algún día recuperar y hacer retornar a un estado líquido esos capitales, mediante la venta del predio. El ejidatario no está en ese caso.

Además, la magnitud de la explotación es inmóvil. Las conocidas dificultades para la expansión de la empresa agrícola se vuelven mucho mayores en el ejido. Muchos avances técnicos, y sobre todo aquellos que significan intensificación mediante el uso de más capital, requieren ajustes de magnitud. La gravedad de esta característica en los ejidos salta a la vista si se tiene en cuenta que la inmovilidad se establece en un nivel de magnitud muy bajo, con todas las deficiencias y las imposibilidades de absorber progresos del típico minifundio. Un minifundio al que de antemano se han vedado los caminos para dejar de serlo.

Lo anterior concierne a la situación legal, y su influencia no puede negarse porque sea frecuente —no sabemos hasta qué punto— que la ley se viole. Seguramente en muchos ejidos se ha registrado un proceso interno espontáneo de selección de los ejidatarios y de concentración parcelaria, con aspectos malsanos, completamente irregular y a base de despojos y apoderamiento de parcelas ajenas por los ejidatarios más agresivos. Por anárquico e indeseable desde el punto de vista social que sea este movimiento, es creíble resulte favorable a la eficiencia de la producción, y esté paliando la decadencia relativa del ejido de que se hizo mención; es la válvula de escape de la tendencia psicológica del ejidatario a la propiedad privada; pero crea un clima de abusos, de intranquilidad y de situaciones delictuosas, dentro del cual decae la moral. Este clima, naturalmente, es adverso a la buena operación del crédito agrícola, y tiene que ir provocando una degeneración del ejido respecto a su concepción legal. Los movimientos del progreso son arrolladores; si no se les abre cauce se realizan de todos modos; pero se deforman y desvían al luchar contra insti-

\* Podría argüirse que no importa la relativa inmovilidad del sector ejidal, porque fuera de él sobra quien se mueva. De todos modos, es indudable que se ha introducido un factor de rigidez.

tuciones que les son adversas. Un conflicto, así planteado, entre instituciones y realidades, provoca tensiones tales que entraña el peligro de desembocar en un evento brusco.

La privación legal de derechos al ejidatario se inspira en los mismos móviles de la protección a los indios en la Colonia. Una supuesta minoría de edad psíquica, que demanda tutela. Lo deprimente de esta situación se trata de contrarrestar haciendo que esa tutela sea generosa, paternalista. El ejidatario se apeg a ese paternalismo en una forma que, si bien puede tener indudables ventajas políticas para el régimen, tiene grandes desventajas para el progreso de la agricultura. Los pasos de progreso no se dan, se esperan del poder público; así la labor de éste como promotor se complica y se hace gravosa al máximo, en tanto que los factores negativos subyacentes impiden que rinda todos los frutos que en otras circunstancias la dicha acción promotora podría rendir. Se conceden, en formas muy variadas, fuertes subsidios para que los campesinos no la pasen tal mal, pero muy pocos de esos subsidios tienen el efecto estimulante que, concedidos de otra manera, podrían tener. Sostener al ejido tal como está estructurado, hacerlo sobrevivir ante los embates que hacen peligrar su subsistencia, está costando dinero.

Estos defectos del régimen ejidal crean sin duda un factor de inercia, que tiene que influir adversamente en el desarrollo económico general. Y la fuente de esa inercia engloba como la mitad de los factores productivos agrícolas del país, por lo que sus efectos han de ser muy importantes. Uno de esos efectos será producir divergencias o desigualdades en el ritmo de desarrollo. Algunas ramas o algunas regiones avanzan, mientras otras ramas o localidades se estancan. Tal divergencia puede ser estimulante en una primera etapa, porque las regiones que avanzan tienen de donde extraer cómodamente los recursos productivos adicionales que requieren: pero pronto la indicada divergencia pasa a ser un obstáculo, porque limita los mercados y los abastecimientos. Cuando las divergencias se vuelven estorbos, el progreso crea fuerzas que tienden a barrerlas. Así se agudizaría la crisis del ejido.

La heterogeneidad del ejido en el ámbito del país parece todavía mayor que la de la propiedad privada. Las zonas Norte y Pacífico Norte absorbieron en 1949-50 el 67% del crédito agrícola total, mientras que para el crédito ejidal la proporción fue mayor: el 70%.<sup>7</sup>

#### LA MECÁNICA DE LA REFORMA

No es ociosa una mirada retrospectiva para encontrar cómo surgieron esos defectos de la estructura del ejido. Así nos topamos con el mecanismo de la distribución agraria que eligió la reforma. El pilar fundamental es el

<sup>7</sup> González Santos, *op.*, cit.

poblado o núcleo de población como sujeto de derecho agrario, conforme se señaló atrás. Es el poblado el que solicita tierras, y éstas se dotan al poblado. Se toman distribuyendo la tierra necesaria entre las fincas afectables (mayores que el límite de inafectabilidad) en proporción a las superficies totales de esas fincas y sólo hasta el límite de la inafectabilidad. Las fincas afectables son las que tienen tierras situadas en un radio de 7 kilómetros a partir del centro del poblado. La parte inafectable puede ser escogida libremente por el propietario, quien naturalmente selecciona lo mejor; de aquí dimana que los recursos naturales sean en los ejidos inferiores en calidad a los que posee la propiedad privada. Va un indicio numérico a este último respecto; mientras los predios privados mayores de 5 hectáreas perdieron por sequías, inundaciones, heladas, plagas, etcétera, según el censo de 1950, menos de un 10% de la superficie cultivada, los ejidatarios perdieron el 18%.

La fórmula de resolución empleada se basó, pues, en ideas tradicionales y en un principio de reivindicación; y no fue, por cierto, dicha fórmula feliz en sus resultados. Por una parte rompió en multitud de trozos las antiguas unidades de explotación, y muchas estaban satisfactoria y equilibradamente constituidas, con una conveniente diversidad de recursos. Por otra parte, creó ejidos casi siempre fragmentados, en jirones discontinuos. Desde luego, la afectación no fue de ninguna manera selectiva. La simple superficie determinaba que una finca fuera afectable o no, sin tener para nada en cuenta la estructura interna y las formas de explotación de esa finca que se afectaba. En una primera etapa se respetaron las "unidades agrícolas industriales", pero esto pronto se abolió. A partir de entonces quedaron sólo algunos distinguos en cuanto a tierras de riego y temporal (se dejaba inafectable menos de las primeras que de las segundas), y en cuanto a plantaciones permanentes, para las que se aumentaba la superficie inafectable. Estos elementos fueron sin duda insuficientes como criterios selectivos en cuanto a las fincas y tierras que convenía fueran objeto de la reforma.

La cantidad de tierra necesaria se calculaba contando los habitantes con derecho y multiplicando ese número por la parcela marcada por la ley. Si no había afectable toda la tierra necesaria, en una primera etapa de la reforma se distribuía por igual entre esos habitantes, y en una segunda etapa a base de la parcela legal, por sorteo, y quienes no salieran agraciados eran ejidatarios sin tierra o ejidatarios "con sus derechos a salvo". Quiere decir que no hubo ningún criterio de selección de los beneficiarios. Típicamente se distribuyó tierra entre la gente, al voleo, en vez de gente entre la tierra, es decir, en vez de colocar ocupantes en la tierra disponible, seleccionados y sólo en el número necesario para la buena explotación. No se atendió al equilibrio entre los factores tierra y hombre.

Lo más dañino de todo lo anterior fue, sin duda, la falta de selección



de los campesinos por dotar. En cualquier grupo humano los individuos son cualitativamente muy heterogéneos, y es mucho lo que se logra destacando a los mejores. Cada ejidatario habría de ser un empresario agrícola independiente, y decididamente no todo mundo, sino una minoría, tiene las dotes necesarias para ser empresario. La solicitud de ejidos, hecha por campesinos no poseionarios de tierra, era frecuente que originara pugnas entre dichos campesinos y los arrendatarios y aparceros que venían cultivando esas tierras, y que pretendían conservar ese carácter, o adquirir tierras en propiedad según arreglos privados con el propietario, o de acuerdo con la ley de colonización, y casi siempre en dichas pugnas el triunfo correspondía a los primeros, con lo que se contrariaba el principio, reconocido como aconsejable en toda reforma agraria bien hecha, de dar prioridad a quienes ya vienen cultivando las tierras. He aquí otra de las razones de la minoría de edad, de los privilegios y las restricciones, de la tutela y del apego al poder público de los beneficiarios de una reforma cuyo carácter de subversión social fue extremado.

Como resultado general de la fórmula de resolución empleada para afrontar el problema agrario, se crearon condiciones que hicieron posibles relaciones de producción favorables a la propiedad privada, tanto desde el punto de vista interno de cada uno de estos sectores, como de las vinculaciones que habrían de aparecer entre ambos. Se creó, desde un principio, un sector débil y uno fuerte, y luego se atajaron jurídicamente algunas de las formas como el segundo podría absorber o eliminar al primero, lo cual era condenar al sector ejidal a una lucha larga y denodada por la supervivencia, que se volvería precaria si no la apuntalaba constantemente el Estado. El ejidatario, consciente de esta situación, se apegaría crónicamente a la protección, ofreciendo, en cambio, su colaboración a los fines políticos del Estado.

#### EL EJIDATARIO COMO SUJETO DE CRÉDITO

No es éste el lugar adecuado para agotar una descripción de las características del ejido, ni menos aún para redondear el planteamiento (sólo posible por regiones) de los defectos de la estructura agraria actual y de ahí proponer soluciones, que tendrían toda la importancia de una nueva reforma agraria. Lo dicho es suficiente para determinar las características originales de la clientela a que sirve el Banco. La incapacidad de muchos ejidatarios como sujetos de crédito es tan manifiesta que, aunque el Banco Ejidal tuviera recursos suficientes, de lo que dista mucho, no podría atender sino a un 50% aproximadamente de los ejidos que existen en el país. La estimación de esa proporción se basa en el número de sociedades que han tenido que excluirse de las operaciones, al demostrarse por la experiencia que no pagan los préstamos que se les conceden y se recargan progresiva e indefinidamente de adeudos.

A las deficiencias anteriores, que hemos llamado originales, de la clientela del Banco, se unen otras que pudiéramos llamar adquiridas. En ellas la culpabilidad corresponde en mucho al propio Banco. Se trata de fallas en el proceso educativo que el Banco debería haber desarrollado, desde su fundación, para acrisolar el espíritu de responsabilidad de su clientela. Gilberto Fabila, en un estudio sobre los ejidos del Estado de México, ha observado que en aquellos que reciben crédito del Banco se presentan entre los ejidatarios desigualdades económicas más notorias. No podrían atribuirse esas desigualdades al crédito, sino más bien habría que decir que son un efecto de la manera como se imparte el crédito. Esto es muy importante y se relaciona con lo que se acostumbra llamar la solvencia moral. La capacidad de pago y la solvencia moral son los ejes de toda buena operación de crédito. El crédito sano se desenvuelve, sobre una base de confianza, mucho más amplia y satisfactoriamente que en el carril estrecho de la desconfianza, del aseguramiento de amplias garantías y de las inspecciones minuciosas. Ya Adam Smith, llamado el padre de la ciencia económica, señalaba que los banqueros escoceses de su tiempo distribuían los créditos conforme a las *cualidades* de sus clientes, con lo que habían llegado a moralizar los negocios y a “mejorar la calidad del hombre”. En el caso específico del Banco Ejidal, es todavía más importante la solvencia moral, porque la índole del ejido impone diversas limitaciones al aseguramiento de garantías suficientes.

Esta labor no sólo la ha descuidado el Banco, sino que en ocasiones ha actuado a contrapelo. Malos empleados se ponen en connivencia con los dirigentes campesinos para lucrar indebidamente, o los malos dirigentes campesinos medran a costa de los ejidatarios. Esto tiene que introducir desmoralización entre los prestatarios e inclinarlos al incumplimiento. Los préstamos a veces se consiguen, cuando se principia a operar con una Sociedad, a base de la recomendación de influyentes o de presiones de organismos de carácter político, lo que ya es un mal principio. Posteriormente, si la Sociedad se recarga de adeudos, se le retira el servicio de crédito; pero con frecuencia se reinician operaciones con esas Sociedades malas, sin que haya mejorado su situación como deudores.<sup>8</sup> En 1955 se concedieron préstamos al 33% de los ejidos en definitiva; pero sólo en el trienio de 1953 a 1955 se operó ya con el 47% y el número de Sociedades organizadas a fines de 1955 que no se habían disuelto (y recibieron préstamos alguna vez) son el 53% de los ejidos de fines de 1955.<sup>9</sup> En 1957 se operó con el 26% de los ejidos en definitiva existentes; pero de 1953 a 1957 se operó con el 45% de dichos ejidos en definitiva, tomando ahora

<sup>8</sup> Véase al respecto “La organización del Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1955”, por Alfonso Vaca Orozco. *Boletín de Estudios Especiales*, Banco Nacional de Crédito Ejidal, núm. 72, vol. VI, 3 de noviembre de 1956, p. 286.

<sup>9</sup> A este 53% corresponde apenas el 27% aproximadamente de ejidatarios, pues no todos los componentes de cada ejido forman parte de la correspondiente Sociedad de Crédito.

como base de comparación los existentes a fines de 1957. Las sociedades que permanecían organizadas a fines de 1957 eran el 50% de los ejidos en definitiva. Ha habido también condonaciones de adeudos atrasados. Al darse cuenta el ejidatario de que si no paga no le pasa nada, pues ni siquiera se le suspende definitivamente el servicio, es natural que se incline a no pagar, y de ahí la ímproba labor de cobro que consume mucho del esfuerzo del personal de campo del Banco.

La educación y selección moral de la clientela, a que se está haciendo referencia, se componen de dos fases complementarias entre sí. El Banco tiene al frente el caso de la Sociedades, a las que puede considerar, cada una en su conjunto, como buenos o malos clientes. La Sociedad a su vez tiene ante sí el caso de cada uno de sus socios. La selección interna de socios debiera ser muy rigurosa, ante la presión de la responsabilidad solidaria que vincula entre sí a los miembros de cada Sociedad; pero dicha responsabilidad solidaria ha resultado, en la gran mayoría de los casos, imposible de realizar, o los empeños para realizarla han sido débiles. La responsabilidad de la Sociedad como tal ante el Banco se vuelve entonces un mito, porque la Sociedad carece de bienes o cuando menos de bienes líquidos. La responsabilidad de la Sociedad ante el Banco no llega generalmente más allá de la suma de las responsabilidades individuales separadas de los socios. Si no funciona la responsabilidad solidaria, es decir, si la falta de pago de un socio no afecta a los demás ni al patrimonio colectivo de la Sociedad, no hay estímulos para la selección interna, y más bien ésta puede ser estorbada por un sentido vicioso de solidaridad social de unos miembros a los otros, que consistiría en ayudarse mutuamente a defraudar al Banco. Es entonces el Banco mismo el que, a falta de autoadministración de las Sociedades, tiene que tomar a su cargo también la selección de socios dentro de cada una, lo que le constituye una labor enorme, dado lo numeroso de los ejidatarios servidos.

Así vamos llegando a otro punto de esta descripción de la clientela del Banco. Se habló atrás de defectos de estructura de los ejidos como explotaciones agrícolas capaces de progreso y capaces de convertirse en buenos sujetos de crédito. Pues bien, ahora conviene asentar la afirmación de que la Sociedad Local de Crédito, como intermediaria entre Banco y ejidatario individual, no basta para corregir esos defectos, aun cuando puede ser un coadyuvante. Esto nos lleva a algunas consideraciones de carácter general sobre las cooperativas de crédito, que eso son o tratan de ser, en esencia, nuestras Sociedades Locales.

#### LA COOPERACIÓN PARA EL CRÉDITO

La cooperación para el crédito es un viejo arbitrio para hacer llegar el servicio, en una forma económica, hasta el campesino en pequeño. La coope-

rativa toma a su cargo muchas de las labores que corresponderían al Banco: distribuye los préstamos individuales, hace los cobros, vigila las inversiones y las garantías de los socios, y refuerza esas garantías individuales con la responsabilidad solidaria de los socios y con los bienes colectivos de la propia sociedad. El Banco se entiende con Sociedades, no con individuos. Ésta es la teoría, en sí sugestiva, de vieja raigambre europea y con éxitos notorios en su haber en varios países de Europa. Pero también han sido frecuentes los fracasos, que se registran allí donde hay un excesivo individualismo, cultura baja y nivel moral insatisfactorio, o donde la orientación superior que requieren estos organismos no cumple cabalmente su objeto.

Los fracasos y las dificultades de la cooperación para el crédito han llevado a elaborar ideas interesantes sobre el tema. En la cooperativa de crédito el único vínculo que une entre sí a los socios es la responsabilidad solidaria. Es un vínculo molesto, impuesto desde arriba por el Banco como condición para prestar; los socios preferirían responder cada uno sólo de sus propios compromisos. Se trata, así, de una cooperación forzada, que se rehuye en lo posible, y una clave de éxito de las cooperativas consiste en que surjan espontáneamente, para ciertos objetivos en que todos se encuentren interesados; pero que no pueden lograr individualmente. Si la asociación no lo es solamente para el crédito, sino también para otros fines que realmente provoquen la unión, se tendrá subsanado el inconveniente anterior. Esta norma se ha expresado sintéticamente diciendo: "no cooperativas de crédito, sino crédito a las cooperativas". El camino sería constituir cooperativas de servicios diversos, auxiliándolas (a esas cooperativas) con crédito para que cumplan sus fines. Cuando por este carril se tenga una asociación madura, trabajando a satisfacción, entre sus actividades se vendría a incluir la de hacer préstamos a los socios. Recuérdese cómo rehuía el crédito los pioneros de Rochdale, al establecer que en su cooperativa de consumo las ventas deberían hacerse al riguroso contado.

Pero si no se está en plan de iniciar, sino en el de mejorar cooperativas de crédito ya existentes, la recomendación sería hacerlas derivar hacia otros fines, para convertirlas en cooperativas de servicios varios en vez de serlo sólo de crédito. Esto significa que las Sociedades Locales serían en sí mismas empresas productivas, y contarían con capital. El Banco debe insistir en esta tendencia, si bien se reconocen sus dificultades, las mismas que se han presentado en el fomento general de las cooperativas campesinas.

La culminación de esa marcha sería la cooperativa de producción, que es la cooperativa integral o "colectiva". En el período presidencial de Cárdenas se puso gran interés en esta forma, pero posteriormente se le abandonó a su suerte. Llegaron a organizarse unos 900 ejidos colectivos de los cuales se han disuelto unos 300 (ni siquiera lo sabemos a ciencia cierta) y los 600 restantes subsisten; pero se les ha desnaturalizado. La desnaturalización ha consistido en: parcelar la tierra (en todas partes), cosa

incongruente en esencia con la organización colectiva; hacer individuales ciertas labores (en algunas partes), y distribuir las utilidades de acuerdo con la cosecha obtenida de cada parcela, independientemente del trabajo aportado, aunque éste sea nulo, en vez de en proporción a los anticipos recibidos o sea el trabajo aportado. Esta última modificación, de grave trascendencia, se ha introducido en todas partes. La desnaturalización de la colectiva pone en peligro la subsistencia misma de los ejidos más ricos, pues los priva de una organización racional, que los vigorizaría como células económicas y sociales. Si la organización es absurda —como lo es la actual— constituye un germen permanente de descomposición y disolución. Ha de aceptarse, empero, la inconveniencia de postular la colectiva como remedio general. La experiencia de muchos países confirma que la colectiva, aunque teóricamente el medio más racional de organizar el trabajo del campesino por reunir las ventajas económicas de la gran empresa agrícola con la ventaja social de no proletarizarlo, choca con el espíritu individualista del propio campesino, y se vuelve, en la práctica, una modalidad difícil de fundar y sostener.

En el caso de la colectiva, el defecto actual está en que se le desvirtuó y deformó con la introducción de dosis inconvenientes de “propiedad privada”; en el caso del ejido parcelado el mal está en la ausencia de dosis adecuadas de “propiedad privada”.

En cualquier programa de mejoramiento del Banco Ejidal habría que dedicar acentuada atención a vigorizar la personalidad y la independencia financiera de las Sociedades Locales. Por fortuna los lineamientos de la nueva Ley de Crédito Agrícola son bastante atinados a este respecto. Se desvincula a las Sociedades Locales del ejido, al que antes estaban atadas como unidad primaria, por cláusulas que establecían que, para formar una Sociedad, debía contarse con la anuencia de la mayoría de los ejidatarios de cierto ejido, y que las autoridades de la Sociedad debían ser las mismas del ejido. Ahora se dice simplemente que 10 *ejidatarios* podrán formar una Sociedad Local y elegirán sus propias autoridades, lo que da pie a que en un ejido puedan formarse varias Sociedades, o a que ejidatarios de distintos ejidos formen una Sociedad. Esto se considera sano porque tiende a alejar a las Sociedades de la política, a hacer menos rígido el ejido como célula social y económica, y a permitir una mejor selección de los miembros de las Sociedades. Las demás disposiciones de la Ley distinguen bien entre actividades y patrimonio propio de la Sociedad y actividades de ésta en servicio de sus socios; reaparece el abolido fondo social, ahora con el nombre más propio de capital social; los puestos directivos de la Sociedad se remuneran; en fin, se pone de relieve que la Sociedad Local no es una simple intermediaria entre Bancos y socios, sino básicamente una empresa con funciones y negocios propios. Puede contratar créditos para sí, no nada más para sus socios; comprar terrenos y otros

factores de producción para sí y no nada más para sus socios, y puede ser en sí una unidad productora, aparte de sus socios. De ninguna manera se da a entender que la única actividad de la Sociedad es obtener y traspasar préstamos a sus socios. Se establece la posibilidad, muy importante, de reforzar la garantía con la anticresis, según se ha detallado en otra parte.

Con lo anterior se relacionan los preceptos relativos al capital social de las Sociedades. Las aportaciones de los socios no son la única, y quizá tampoco la más importante, fuente para reunir el capital social, pues no se trata de regresar a la vieja concepción del “fondo social” como una alcancía, lo que dio origen a su abolición y al pensamiento derrotista de que los ejidatarios son incapaces de ahorrar. La otra forma de reunir capital social es pedir prestado dinero y moverlo (en préstamos y en inversiones propias) y capitalizar las utilidades. Así se justifican los préstamos en que la Sociedad es la usuaria final de los fondos, como distintos de aquellos obtenidos para traspasar su uso a los socios. Ésta no es sólo una aspiración de la nueva Ley, sino ya una realidad, no bien reconocida, en buen número de Sociedades que tienen y administran un patrimonio considerable, no obstante la supresión de las aportaciones al antiguo fondo social. El capital social que, según la ley reciente, se reúna, no es un fondo muerto depositado en el Banco, como lo fue el antiguo fondo social, sino que puede invertirse, o estar ya invertido, en bienes de producción de la propia Sociedad, o prestarse o estar ya prestado a los socios. El capital social no es la suma de lo aportado, sino, como en toda empresa, la diferencia entre activo y pasivo en un momento dado. El socio, al separarse, puede retirar su aportación, pero no la parte alícuota del capital reunido; lo cual sí es un defecto de la Ley, pues se cae de nuevo en un despojo parcial, análogo al total que tantos ataques originó al desaparecido fondo social. Otro defecto de la Ley a este respecto es una omisión; no indica la forma de asimilar dos conceptos que es absurdo que permanezcan independientes; el fondo comunal (o la parte del mismo que corresponda a los ejidatarios asociados) y el capital social. El fondo comunal es el producto de la explotación de los bienes comunales del ejido. Actualmente se dan casos de ejidos que cuentan con un buen fondo comunal y, sin embargo, piden préstamos al Banco para sus más mínimas necesidades.\*

Los campesinos deben sentir a las Sociedades como empresas propias, de las que derivan beneficios, a la manera como los agricultores privados piensan sobre las Uniones de Crédito que espontáneamente constituyen; esto en vez de considerar a las Sociedades Locales, como hasta ahora ha ocurrido, en el mejor de los casos una ficción o simple formulismo, y en el peor un peligro para sus intereses individuales, un órgano creado por el Banco para justificar recargos al tipo de interés, órgano al que de mal grado

\* En 1957 algunos ejidos de Quintana Roo se autofinanciaron a base de sus fondos comunales que estaban depositados en el Banco.

tienen que pertenecer, porque a ello se les fuerza como requisito para recibir el necesario crédito. La preocupación central, en suma, debe ser que las Sociedades no sean la formalidad de una tutela ejercida por el Banco sobre los ejidatarios, sino asociaciones libres, de hombres libres que se agrupan para su común beneficio. Los certificados de aportación (a la manera de acciones), que representan el capital social, deben hacerse negociables con restricciones, disminuir su valor por pérdidas de la Sociedad y aumentarlo con los aumentos de capital derivados de la capitalización de ganancias. La admisión de nuevos socios debe quedar condicionada a la compra de cierto número de certificados de aportación, y los beneficios se distribuirán (en las Sociedades parceladas) de acuerdo con el número de certificados de aportación poseídos por cada quien; habiéndose hecho, de antemano, otra distribución de remanentes, según la participación de cada uno en las actividades de la Sociedad. Esto significa una combinación de formas capitalistas y cooperativas.

Aun en el caso de que las Sociedades Locales dejaran de ser una ficción, y, de acuerdo con los lineamientos expresados, se conviertan en entidades llenas de vitalidad, no bastarían para remediar los defectos de estructura del ejido que se señalaron. La asociación no lo es todo. Algunos defectos, como por ejemplo el minifundio y en general una mala relación tierra-hombres, podrían ponerse aún más de relieve y volverse más estorbosos con la asociación. Paralelamente a los esfuerzos por mejorar el crédito y las células de crédito, se requeriría otra labor, que no compete al Banco aunque éste podría colaborar, sobre la estructura interna de los ejidos y sobre las normas jurídicas que los rigen. Lo anterior merece el mayor énfasis, pues consiste nada menos que en afirmar que el Banco no es de por sí capaz de resolver el problema del crédito ejidal, sino que la solución es en mucho externa al Banco.

#### NÚMEROS SOBRE LA CLIENTELA DEL BANCO

Para terminar, unas cuantas anotaciones numéricas de fines de 1955 y de 1957, que servirán como medidas a los problemas expuestos. Había 8 114 Sociedades organizadas, con 573 904 socios a fines de 1955, y 8 359 Sociedades con 585 455 socios a fines de 1957. Como las Sociedades poco es lo que ayudan, este último es el número de clientes del Banco, lo que ya da idea de lo enorme de la labor de atenderlos. Sin embargo, aunque todas esas Sociedades tienen adeudos y requieren atención, sólo 4 992 con 335 492 socios recibieron préstamos en 1955, y 4 367 con 273 238 socios en 1957. Se va formando un rezago de Sociedades a las que se niegan nuevos préstamos, por haberse recargado de adeudos. Ese rezago sería creciente si no fuera porque con frecuencia se vuelve a operar con esas Sociedades malas, aunque no han mejorado su situación. Dicha tendencia

de crecimiento del rezago se manifestó hasta 1952, en que sólo obtuvieron préstamos el 54% de las Sociedades organizadas; pero luego se invierte y en 1954 se opera con el 73%, en 1955 con el 62%, en 1956 el 55% y en 1957 el 52%, de manera que después de una reacción se regresó a la situación de 1952. Influye en esto último que no se están obteniendo tantos por ciento sobre un número fijo de Sociedades organizadas, pues éste aumenta notoriamente de 1952 en adelante, por organización de nuevas Sociedades, y así, a un aumento en el “rezago” en números absolutos, corresponde una disminución de su proporción. De hecho el “rezago” en números absolutos sí aumenta en tendencia hasta 1952, disminuye en seguida hasta 1954 y vuelve a aumentar hasta 1957. Se reflejan así oscilaciones en la conducta del Banco en cuanto al rigor para negar préstamos a Sociedades malas, rigor creciente hasta 1952, que se amengua en 1953 y 1954, vuelve a reforzarse en 1955 y 1956, y se amengua una vez más en 1957 y 1958. Los casos de disolución de Sociedades son bien raros. En 1955 sólo se disolvieron dos y en 1957 sólo una.

En general el Banco ha seleccionado, para operar con ellos, los mejores ejidos del país. Sin embargo, ha fracasado reiteradamente, hasta llegar al abandono, aunque sea temporal, con cerca de la mitad de esos ejidos. De aquí puede pasarse a la estimación, gruesa, de que sólo una tercera parte de los ejidos existentes podrían ser buenos sujetos de crédito bancario, y que, con los mismos niveles actuales de recuperación, no puede operarse sino con un 50% aproximadamente de los mismos ejidos totales. En 1955 se operó precisamente con un 33% de los ejidos, y el número de Sociedades organizadas cubría el 53% de los mismos (comparación con número de ejidos en definitiva). En 1957 se operó con 26% de los ejidos y tenían Sociedad organizada el 50%. De donde se infiere una conclusión importante: cualquier aumento de los recursos del Banco, destinados a atender más Sociedades, sobre los recursos que se tuvieron de 1954 a 1957, siendo dicho aumento en valor real, es decir, sin tener en cuenta los aumentos correlativos a las alzas en los costos de producción agrícola, provocaría una tendencia de disminución del nivel de recuperaciones, considerando sin cambio otros factores que las afecten. Dicho con palabras que parafrasean un conocido principio económico: la expansión de las operaciones del Banco a partir del nivel actual tendría que hacerse a recuperaciones decrecientes. Lo anterior es, desde luego, una estimación de tipo muy general, pues de hecho en 1954 se alcanzó un máximo en el nivel de operaciones. En 1955 se contraen, tanto la clientela servida (5 808 Sociedades en 1954 y 4 992 en 1955), como el valor real de los préstamos. En 1956 vuelven a ascender los préstamos reales, pero disminuye una vez más el número de Sociedades (a 4 642). En 1957, finalmente, se contrae de nuevo la clientela y también el valor real de los préstamos a Sociedades.

Para ilustrar un poco más lo anterior, a partir de las 4 757 Sociedades



atendidas en 1953, en alguno de los dos años siguientes se deja de operar con el 35%, si bien se fundan nuevas Sociedades o se reinician operaciones con otras abandonadas con anterioridad. Considerando los cuatro años siguientes, es decir, hasta 1957, de las mismas Sociedades atendidas en 1953 el 56% deja de operar en uno o más de esos cuatro años siguientes. Por el otro extremo, de las 4 992 Sociedades que recibieron préstamos en 1955, sólo el 62% los recibieron también en los dos años anteriores, y de las 4 367 Sociedades que recibieron préstamos en 1957 sólo el 49% los recibió también, ininterrumpidamente, en los cuatro años anteriores. Sin embargo, esta movilidad de la clientela no sigue una tendencia definida hacia su selección progresiva, pues en el conjunto del trienio 1953-55 se operó con 7 205 Sociedades distintas, como el 90% de las existentes a fines de 1955, y en el conjunto del quinquenio 1953 a 1957 con 7 512, que es la misma proporción de las existentes a fines de 1957. En cambio, en cada uno de los años se operó con proporciones mucho más bajas, 64% en 1953, 73% en 1954, 62% en 1955, 55% en 1956 y 52% en 1957, o sea que es frecuente el abandono de Sociedades, pero también es frecuente que se les vuelva a incorporar. Frente a una tendencia de adherencia de la clientela al Banco, existe otra del Banco hacia el cambio de la clientela servida.

La adherencia, sin embargo, predomina a la larga. Según los pocos cuadros ya elaborados del censo de Sociedades de 1953, de las existentes (operaran o no en ese año) el 31% tenía una antigüedad mayor que la del Banco Ejidal, pues le fueron traspasadas por el Banco Agrícola en 1936, año de fundación del primero; el 62% tenían antigüedades (incluida la ya señalada) de 1940 o anteriores, y el 73% databan de 1945 y años anteriores. Pero a medida que aumenta la antigüedad, la proporción de las existentes que recibieron préstamos en 1953 fue menor. Las de mayor antigüedad (anteriores a 1936) fueron atendidas en un 60%, y las de menor (fundadas de 1951 a 1953) fueron atendidas en un 85%. Ahora tomando solamente las Sociedades con que se operó en 1953, el 27% tenía una antigüedad mayor que la del Banco, o sea anterior a 1936; el 57% (incluyendo el grupo anterior) tenía antigüedad de 1940 para atrás, y el 63% de 1945 y años anteriores. La antigüedad de las Sociedades que operaron en 1953 es menor que la de las existentes en el mismo año; pero de todos modos entre las primeras predominan también las antiguas. En cuanto a número de socios de las Sociedades parece predominar la tendencia de que poco después de constituidas dicho número aumenta, pero posteriormente disminuye y queda por debajo del original.

Respecto al ámbito geográfico de actividades, el Banco operó en 1955 en el 49% de los municipios del país\* y en el 59% de los que tienen eji-

\* Para estos cálculos se tomaron como municipios las delegaciones en que se dividen Baja California Sur, el Distrito Federal y Quintana Roo, así como los ex-distritos de Oaxaca.

dos en definitiva. En 1957 se hicieron préstamos en el 50% de los municipios y en el 57% de los que tienen ejidos en definitiva. Ya estas proporciones, comparadas con las de 33% y 26% de ejidos atendidos, indican que la clientela del Banco está demasiado dispersa. El número de municipios con operaciones se ha venido elevando continuamente, de 795 en 1953 a 901 en 1955 y 904 en 1957, en tanto que el número de Sociedades que recibieron préstamos disminuye de 1954 a 1957, lo que indica que la dispersión aumentó. A juzgar por las Sociedades que subsisten organizadas a fines de 1957, se ha operado en cualquier época de la vida del Banco en el 68% de los municipios del país y en el 83% de los que a fines de 1957 tienen ejidos.

#### PALABRAS FINALES

Como conclusión más importante, que se desprende de esta discusión sobre la clientela a que sirve el Banco Ejidal, se quiere, para terminar, destacar la siguiente: el problema del crédito ejidal no tiene solución mientras no se resuelvan los problemas del ejido, que es tanto como pedir una solución a los problemas del sector más débil y retrasado de la agricultura mexicana. Esto último, sin duda, es mucho pedir; pero pueden registrarse mejoramientos paralelos en el crédito ejidal y el sector a que sirve, siempre que haya una comprensión correcta de los males por tratar, un empeño firme y bien intencionado, y una línea de acción claramente trazada. La circunstancia imprescindible para que así se avance es que ambos aspectos se pongan en manos de hombres capaces y de buena voluntad. Muy capaces y de muy buena voluntad.