

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

SENIOR, CLARENCE. *Land reform and democracy*. University of Florida Press. Gainesville, 1958, pp. xiii + 269.

Cuando la inquietud por las reformas agrarias se generaliza en los países latinoamericanos, el libro de Senior sobre dicha reforma en una región mexicana —la Comarca Lagunera— resulta de una gran oportunidad.

En México la reforma agraria es ya, sobre todo, un hecho histórico. La legislación relativa continúa vigente, con pocas modificaciones, y aún hay solicitudes de ejidos, expedientes en trámites y nuevas posesiones; todo esto con un ritmo menor que en años anteriores, sencillamente porque la tarea está en gran parte ya cumplida. La reforma agraria dio ya, desde hace muchos años, una fisonomía completamente nueva a la tenencia de la tierra y a la estructura social de las regiones rurales. Es natural, entonces, que las preocupaciones de los estudiosos mexicanos tengan ahora un enfoque distinto de cuando la reforma estaba en sus períodos más violentos y vitales de realización. Esto sucede con los pocos estudiosos mexicanos de estas cuestiones, pues ha de confesarse que, a lo largo de la transformación agraria, los mejores escritos sobre el tema corresponden a extranjeros. Ahora la preocupación corresponde a la situación creada por la reforma, y se ha hablado de la existencia de un problema agrario actual, muy distinto del planteado antes de 1910, pero con caracteres no carentes de seriedad, y de la consecuente necesidad de resolver el nuevo problema mediante una “reforma a la reforma agraria”, entendido por esto una revisión de sus resultados y la introducción de nuevas normas, que constituirían una política agraria renovada, tendiente a consolidar y perfeccionar los logros de la reforma agraria original.

El libro de Senior se refiere a la reforma agraria mexicana como hecho histórico. Este autor la vio nacer en La Laguna, y siguió sus primeros y posteriores pasos, hasta 1952. El libro que se comenta es, cuando menos, la tercera ver-

sión de relatos anteriores que siguieron la misma pauta. El autor acumuló información de diversas épocas, pero no hubo la preocupación de poner todo al día previamente a la publicación del libro en 1958. Sobre todo a partir de 1953 se presenta en La Laguna un proceso de agravamiento de diversos problemas, y éstos constituyen la preocupación actual. Senior se detiene en la epopeya, aunque atisba cómo se van gestando esos problemas que dan su propia fisonomía al presente de la Comarca.

Como relato histórico, vivo y bien documentado, el libro de Senior es una gran aportación, y, si admitimos que la historia es un fanal que ilumina el presente, concluiremos que ayudará en la resolución de los problemas actuales, cuyas raíces ya Senior señala.

Dice el autor: “Desde el principio se vislumbró que las abundantes ‘buenas intenciones’ de las autoridades agrarias y de los líderes campesinos podrían, por sí solas, ser no más que los guijarros para empedrar el camino del desastre. Esto se hizo notorio, también, a muchos de los participantes en el experimento lagunero; pero generalmente recurrieron a expertos ya demasiado avanzado el proceso de reforma. Otras veces los expertos a que recurrieron eran especialistas de altas calificaciones en sus propios campos; pero con visión muy limitada sobre la amplitud de trabajo social requerido para lograr las metas democráticas de la reforma agraria.”

La última parte de lo transcrito requiere una glosa. Senior es ante todo un sociólogo, y le interesan principalmente los aspectos sociales y políticos de la reforma. Se asoma a los aspectos económicos; pero los deja en un segundo plano. Quien escribe esta nota cree que la piedra de toque de una reforma agraria es su contribución al desarrollo económico, sin que los aspectos sociales hayan de ignorarse, aun cuando estos últimos jue-

gan un papel primordial en el planteamiento de un problema agrario. En cuanto al análisis económico de la reforma lagunera y en cuanto a una doctrina económica de las reformas agrarias, el libro de Senior, por su índole, es deficiente.

La preocupación central de Senior es abrir paso a una estructura democrática de la sociedad, y ve uno de los medios en las reformas agrarias, si bien asienta que el establecimiento de la democracia debe ir mucho más allá de las instituciones agrarias directamente relacionadas con las reformas, y llegar a la estructura y funciones de todas las instituciones sociales, si ha de lograrse un régimen democrático fundamentalmente sano.

La introducción y el capítulo 1 se refiere al tema general de las reformas agrarias como un evento mundial. Son sumamente conceptuosas. Uno de los puntos de interés que se tocan es que, para construir una democracia, a partir de un régimen feudaloides, tiene que afrontarse la contradicción de seguir sistemas antidemocráticos, es decir, romper en mayor o menor escala con el respeto a los intereses creados. De otra manera el respeto a la democracia impedirá, paradójicamente, el establecimiento de la democracia.

El capítulo 2 se refiere a la Revolución Mexicana y a la reforma agraria mexicana en general. Remito a los eruditos en historia económica de México la afirmación de Senior de que el país se encontraba en 1910, al sobrevenir la Revolución, en la cúspide de un gran auge. Me inclino a creer que malos años agrícolas y una crisis de la estructura económica prevaleciente habían conducido a una depresión económica. Los hacendados se hallaban cargados de deudas, la vida para las grandes masas era muy difícil y el Gobierno se vio obligado a recurrir a medidas de emergencia para aliviar la miseria popular. Senior admite que, a pesar de la prosperidad, la gran mayoría de los mexicanos pasaban por una mala situación. Por lo demás el capítulo es sagaz y de amena lectura. La descripción de personajes y tiempos es vívida y certera.

La parte mejor de este capítulo es aquella en que se hace referencia a los distintos idearios que inspiraron la reforma agraria, teniendo como metas: las tierras comunales de los pueblos o ejidos; la pequeña propiedad, y el ejido —pegujal—. En rigor la tercera es sólo un matiz de la primera, o de otro modo: la tercera meta evolucionó con el tiempo hacia la primera, de modo que más bien son dos los idearios: la reconstrucción de la forma comunal de propiedad de la tierra, y la pequeña propiedad individual, como objetivos de la reforma. El autor de esta nota bibliográfica escribió un libro en 1953 (*Propiedad privada versus ejidos*, ediciones conmemorativas del centenario de la Escuela Nacional de Agricultura), en el que sustenta la tesis de la existencia de una pugna secular entre dichas dos formas de tenencia, pugna que se manifiesta en el curso de la reforma y continúa hasta el presente. Senior indica cómo los autores de la legislación agraria optaron por la transacción y trataron de conciliar ambas corrientes de pensamiento. La forma realista como habla sobre el ejido seguramente le originará ataques de quienes gustan de ver este tópico siempre envuelto en un velo político color de rosa. La tierra fue distribuida en una escala verdaderamente sorprendente, hasta dar pie a la afirmación de que fue demasiado distribuida. Dice Senior que la primera parte del lema *tierra y libertad* quedó sin duda cumplida. La segunda parte, la libertad, se obtuvo en gran medida como resultado de la posesión de la tierra, pero no fue una conquista completa. Dada la forma de organización de la propiedad, el campesino quedó sujeto al líder, al cacique, al Gobierno; aunque esta forma de sujeción es muy distinta y mucho más soportable que la anterior. Los prejuicios de raza han desaparecido completamente, y la capilaridad social ha tenido conductos abiertos por varios decenios. La actitud del campesino también cambió, en balance favorablemente; pero tomó en ese cambio algunos aspectos indeseables.

La parte de este capítulo referente al

mecanismo político electoral mexicano es muy superficial. Y esto se explica, tratándose de un tema muy complejo, que hubiera requerido especial y delicada investigación. Dado el interés del autor por el logro de la democracia, hubiera sido deseable ahondar en este punto.

El capítulo 3 se refiere ya a La Laguna. La documentación histórica y descriptiva es sólida y da un cuadro muy completo de la vida rural antes del reparto agrario. Las bases para una economía fuerte y estable eran muy precarias. Todo estaba sujeto al capricho de las avenidas del Nazas. La protección de los agricultores era la magnitud de sus empresas, que distribuía los riesgos. El Gobierno ayudaba a los hacendados con créditos a sortear las malas épocas; pero muchos préstamos no se podían recuperar. Sólo cuando concurrían la abundancia de agua y el buen precio del algodón se presentaban auges efímeros. Antes de 1936 el desarrollo lagunero había entrado en una crisis cuya salida pretendió ser y pudo ser la reforma agraria y la construcción de la presa.

El capítulo 4 se refiere a los factores geográficos y económicos en el desarrollo de la región, y constituye un cuadro de datos económicos necesarios para explicar las etapas siguientes a la reforma. Lo referente a variedades de trigo y falta de experimentación agrícola al respecto, es quizá una verdad para hace 10 años, pero no para la actualidad. Se hace aquí una mención dinámica del desarrollo de la Comarca con posterioridad a la reforma agraria.

El capítulo 5 se llama "Las bases para la democracia agraria", y reitera la preocupación del autor por las cuestiones sociales y su consideración de la reforma agraria como un medio para lograr la democracia. La reforma lagunera se planeó apresuradamente y careció de una doctrina firme. Lo mismo había sucedido, comenta Senior, con la Revolución. Y aunque aparecieron características específicas no hubo en conjunto una solución especialmente diseñada: los problemas y las soluciones de otros tiempos y de otros

lugares tuvieron gran influencia —y no positiva— en los métodos de reforma agraria empleados en La Laguna. El rigor de la legislación agraria se atenuó aumentando la propiedad inafectable de 100 a 150 hectáreas, y los ejidos no se parcelarían en lotes individuales, sino que se cultivarían como un todo, en forma colectiva. Se puso interés especial en que, a partir de la reforma, no faltara el crédito, ni a los ejidos ni a las pequeñas propiedades. El mecanismo de las afectaciones fue el mismo, marcado por el Código Agrario de 1934, y dio lugar a un nuevo catastro caprichoso y absurdo. No sólo cada ejido quedó fragmentado en porciones discontinuas, sino que la fragmentación es característica frecuente también de la propiedad privada. El error más serio fue sobrepoblar los ejidos, incluyendo a los trabajadores migratorios que temporalmente se encontraban en La Laguna, y considerando como dotación de tierras de riego las que rara vez, sólo en los años de fuertes avenidas, alcanzaban este beneficio.

El ejido cooperativo o colectivo no tiene antecedentes en la tradición mexicana, como lo indica Senior (pp. 91 y 96). La propiedad común de la tierra sí tiene antecedentes coloniales y precoloniales; pero no el uso común de las tierras de labor.

En este capítulo se trata, con detalle, sobre el servicio de crédito. En la azarosa historia del Banco Nacional de Crédito Agrícola entre 1926 y 1930 hubo muchos errores, pero probablemente no el que cita Senior: dice que una parte de su capital se usó para prestar a los usuarios rurales, quienes luego lo prestaban a los ejidatarios a los tipos exorbitantes usuales. La obligación de los prestatarios de suscribir acciones serie C desapareció desde 1948. En otros muchos aspectos se hace referencia a normas pasadas, anteriores a la expedición de la ley vigente, que data de fines de 1955. Al hablar de las fuentes de recursos del Banco Ejidal, cita como un logro que se obtengan fondos de instituciones privadas de crédito y de compradores de algodón. En

rigor esta forma de operación es indeseable, pues no se trata de las normales operaciones pasivas de una institución de crédito, sino de que el Banco Ejidal sirva, a pérdida, de agente distribuidor de los créditos a firmas privadas interesadas en colocar su dinero sin riesgos o en los productos a obtener con esos préstamos. El papel de la banca de estado respecto a las instituciones privadas debiera ser el inverso. Las privadas debieran ser las que actuaran en un primer piso y las estatales en un segundo. Algo de esto se ha ido logrando.

La estadística de la derrama total de crédito por fuentes (pág. 105) tomada de un artículo de Baltasar Dromundo, hace considerar lo interesante que sería contar con esta clase de datos año con año, y no sólo para la región lagunera, sino en lo posible para todo el país. Nadie compila estos datos. Un intento del Banco Ejidal fracasó. El trabajo correspondería lógicamente a la Dirección de Economía Rural de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La referencia al Fondo de Garantía para la Agricultura es del todo anticuada.

En la parte de este capítulo correspondiente a regadíos se ve claramente que el problema básico de La Laguna consiste en querer cultivar más tierra de la que las obras hidráulicas permiten como de agricultura estable. Una vez establecida la superficie de riego permanente, se requiere una revisión de la situación de las propiedades, para relocalizarlas racionalmente. La Laguna es a este respecto un buen ejemplo de lo que se necesita ir haciendo, escalonadamente, en todas las regiones económico-agrícolas del país.

Respecto a la adopción de la semicollectiva o sistema mixto en 1941, representa sin duda una degeneración de la bien ideada colectiva inicial. Se trató de justificar de algún modo el parcelamiento legal, que absurdamente se llevó a las colectivas. El sistema original daba mayores ingresos a los más trabajadores, y es el sistema actual el que resulta inequitativo, contrariamente a las razones que se dan en su favor.

El capítulo 6 se llama "Problemas y progresos en el establecimiento de una democracia agraria". Se refiere al sugestivo tema de la participación de los ejidatarios en la organización y dirección de sus empresas. Un factor muy importante en esto es la ayuda y orientación gubernamentales, y este factor ha funcionado muy deficientemente. Senior hace detallada historia de toda la red de influencias de grupos políticos que se han movido en La Laguna. Las Uniones de Sociedades y las SICAES (Sociedades de Interés Colectivo Agrícola Ejidal) fueron agrupaciones prometedoras. Pero no ha habido voluntad para fortalecer y permitir que maduren estas organizaciones de campesinos. La Ley vigente ordena su liquidación. Las razones han sido meramente políticas: quienes han mostrado un mayor dinamismo por la organización campesina fructífera han sido los grupos comunistas. Quienes han defendido más la esencia y la ortodoxia doctrinal de las colectivas han sido los mismos grupos.

Está muy bien lograda la parte de este capítulo relativa a la "democratización del peculado".

Es muy elocuente la distinción entre "hacer algo *por* los campesinos" y "hacer algo *con* los campesinos". El primer lema es culpable de muchos errores, y conduce a una nefasta tutela o a la beneficencia. La construcción de la democracia requiere aflojar las ataduras de la libre iniciativa de los campesinos, y que éstos esperen progresos derivados de sus propios esfuerzos. Esta doctrina tiene en México tal trascendencia que su posible aplicación rebasa las normas de lo que se ha llamado "organización agraria", para dar pie a cambios en la estructura interna del ejido, que actualmente tiene, como institución, rasgos que favorecen la tutela e impiden el desarrollo de la personalidad de los ejidatarios. Se está haciendo referencia sobre todo a los ejidos parcelados, que son la mayoría en el país, en donde hay dos factores que tienen ese efecto: la falta de seguridad en la posesión de la parcela, por no haberse hecho el fraccionamiento legal y dado los títulos; y que el sistema

en sí establece un vínculo demasiado rígido entre hombre y tierra, al no permitir la transmisión onerosa del usufructo y las mejoras de la parcela individual. El equivalente en los ejidos colectivos no parcelados sería la venta de los derechos de pertenencia a la colectiva.

El capítulo 7, penúltimo, toca un tema ya atibado como de primera importancia: la relación entre la presión demográfica y los problemas agrarios. Se trata del principal freno en el desarrollo de los ejidos. Su primera fase fue un instrumento político: enlistar a los *bonanceros* (trabajadores migratorios) en las fuerzas de choque contra los latifundistas. Como resultado hubo que incluirlos en los censos agrarios y arraigarlos a La Laguna. Además de la sobrepoblación, esto originó conflictos entre los bonanceros y los antiguos residentes, y constituyó en ejidatarios a campesinos poco competentes. Se puede estimar que los ejidos laguneros soportan actualmente el doble de la población que racionalmente requieren, y es obvio lo que pasa en una empresa agrícola en que se duplica sin necesidad el número de trabajadores.

Para los ejidos parcelados con parcela demasiado pequeña se aconseja con frecuencia como remedio la colectiva. Esto se repite a menudo, aun en declaraciones oficiales, y es un contrasentido, a menos que el establecimiento de la colectiva permitiera la eliminación de una buena proporción de ejidatarios; pero no es esto lo que se quiere decir. Se colectiviza para aprovechar las ventajas de la empresa agrícola en grande escala, la principal de las cuales es una mayor mecanización, y en general mayor eficiencia del trabajo, lo que significa inversiones que sustituyen trabajo, o sea menor número de trabajadores.

Ante el duro problema de la presión demográfica, se opta a veces por la no mecanización y por la distribución de la tierra en pequeños minifundios (o con pequeñas unidades de dotación si se trata de colectivas). Ésta es una actitud derrotista, que estanca el desarrollo. Sin llegar al extremo contrario, más vale, en una

reforma agraria, hacer caso omiso o no tomar mucho en consideración la presión demográfica, y constituir unidades económicas. Esto no es precisamente ignorar el problema. Se le ignora sólo de momento, pero a la larga se contribuye a resolverlo, pues el remedio de la sobrepoblación es el desarrollo y las unidades económicas contribuyen al desarrollo.

La revisión en forma escalonada de los resultados de la reforma agraria, región por región, permitiría inclusive planes de ocupación alternativa o traslado de la población rural excedente, para hacer frente al problema inmediato.

Hay en el libro de Senior una doctrina, que a juicio de este comentarista es esencialmente sana, aunque no integral. Un erróneo despegue a la teoría y a los teorizantes ha hecho que nuestra reforma agraria haya carecido, siempre, de una doctrina trascendente, y tal carencia no permite seguir con continuidad rumbos constructivos, enquistando ideas elementales y hace caer en la rutina. Por esto es muy recomendable la lectura, entre los mexicanos, del libro de Senior. Para hacerlo más accesible en nuestro medio, y favorecer su difusión, sería muy deseable una buena edición en español.

El capítulo último, número 8, resume la filosofía del autor. Ante todo se requiere voluntad y trabajo para conocer amplia y profundamente la verdad, y para sustituir la simulación con la verdad; "un mundo mejor nunca se logrará a base de la supresión de la verdad, ni con la aceptación de verdades a medias".

A pesar de sus numerosos problemas actuales, la Comarca Lagunera presenta una serie de hechos brillantes y un factor humano que con frecuencia causa la admiración de Senior.

En la página 202 hay sin duda falta de entendimiento del autor. No hay ya en México, y menos en La Laguna, ningún antagonismo racial basado en el concepto de "origen español", ni tiene ningún significado eso de ser "español puro". Uno de los más favorables aspectos sociológicos mexicanos es que el color de la piel no cuenta en la valuación de una per-

sona. El concepto de "indio" tiene una pura acepción cultural y a veces económica. Pueden quedar ciertos resabios de antiguas distinciones, pero son ya insignificantes.

Nada más oportuno que el llamado que Senior hace a los políticos y publicistas de su propio país (pág. 206) para que tengan una mayor comprensión hacia los países subdesarrollados que tratan de ha-

cer reformas agrarias. Dice al respecto: "Nuestras relaciones con los líderes de los movimientos agrarios en esas regiones pueden determinar el curso de la futura historia del mundo, y el papel de las naciones avanzadas en esa historia." Estas frases tienen como dirección lógica al Departamento de Estado norteamericano.

RAMÓN FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ

MARCHAL, ANDRÉ. *Systèmes et structures économiques*, Presses Universitaires de France, París, 1959, 716 pp.

El estudio de los sistemas y estructuras económicos ocupa lugar preferente en los planes de enseñanza de las Ciencias Económicas y Sociales de la Facultad de Derecho de París. La obra que comentamos, cuyo autor es profesor de la Sorbona y Director de Estudios de la Escuela Práctica de Estudios Superiores de Francia, trata el tema con criterio exhaustivo desde el triple punto de vista histórico, teórico y práctico.

La primera parte está dedicada al análisis de los sistemas y combinaciones de las estructuras, sus elementos constituyentes y relaciones con la coyuntura económica. En la parte segunda se examinan los complejos problemas de la plasticidad y límites de las estructuras, de la dinámica de los sistemas económicos y sus variaciones y diversidad estructurales, del proceso y mecanismo de la evolución y las perspectivas de los sistemas y regímenes económicos. Ambas partes son precedidas de una amplia introducción teórica-histórica y seguidas de dos capítulos donde se formulan las interesantes conclusiones a que llegó el autor.

En su opinión, el análisis de las estructuras presenta tres importantes ventajas para el estudio, tanto de la teoría económica, como de la evolución de la economía y de sus diversas etapas históricas. Permite formarse una idea clara del funcionamiento global de una economía, precisando en forma muy concreta y destacando con el relieve necesario, la existencia en el funcionamiento global de una economía de zonas de importancia

desigual más o menos sensibles a la coyuntura. Evita interpretaciones mecanicistas vulgares en términos de ajustes de cantidades globales que ocultan las reacciones particulares de las cantidades especiales, que el análisis estructural permite precisar. Por último, hace posible aplicar prácticamente las teorías y las leyes económicas. La importancia mayor de este análisis consiste en que permite trazar una política económica eficaz ya que, por ejemplo, las posibilidades de intervención del Estado serán muy diferentes según se trate de una economía de pequeñas empresas o de grandes sociedades industriales.

Después del análisis general de la evolución del capitalismo y de las diversas formas estructurales que corresponden a cada una de las etapas de aquel proceso histórico, el autor examina las diferentes y contradictorias nociones de la estructura. Con fines de simplificación y para su mejor estudio, clasifica las estructuras en cuatro grupos.

El primero se compone de las estructuras físicas y geográficas, o sea las que tienen carácter de permanencia y que constituyen la base material de la economía; el segundo grupo está formado por las estructuras técnicas y económicas, propiamente dicho; el tercero comprende las estructuras demográficas y, finalmente, en el cuarto grupo se incluyen las denominadas por Raymond Barre "estructuras de encuadramiento".

Estudia a continuación estas diferentes estructuras, sus características fundamen-

tales, elementos que las constituyen y el papel que a cada una corresponde en los sistemas económicos.

Aunque no con la extensión que el problema requiere, se ocupa de la estructura económica en tres de sus más importantes aspectos: producción, distribución del ingreso nacional y cambios interiores y exteriores.

Con más amplitud trata el tema de las estructuras de encuadramiento, o sea los sistemas o instituciones políticas y jurídicas; los regímenes sociales, y las formas psicológicas y mentales, concediendo especial atención a las diferentes doctrinas políticas y sociales contemporáneas.

Definidas y expuestas las estructuras, se examina a continuación la forma en que se integran para constituir un sistema, los diferentes tipos que han existido y las relaciones que guardan con la coyuntura, cerrando con esto la primera parte del libro, la cual es exclusivamente de carácter expositivo, y en la que se consideran tanto las estructuras como los sistemas no en estado dinámico, fluente, sino en estado constante y fijo.

Sin embargo, las estructuras y los sistemas están en movimiento, carecen de fijeza. La historia de la economía las presenta en una evolución constante y en proceso de transformación continua. El ritmo de evolución no es siempre el mismo; a veces es lento, pausado; otras rápido, brusco, que es cuando tienen lugar en las sociedades los grandes cambios. "Una estructura económica nacional, escribe F. Perroux, es un conjunto de cantidades en movimiento constante, aunque no evolucionan a la misma velocidad."

¿Es posible comprender el mecanismo que rige este proceso, su orientación, sus finalidades? El profesor André Marchal pretende analizarlo en la segunda parte de su obra, antes de formular conclusiones de carácter fundamental.

La plasticidad de las estructuras y sus límites muestran que éstas evolucionan en virtud de la influencia que sobre ellas ejercen ciertas causas, que es posible cla-

sificar, no sólo por su grado de plasticidad, sino de acuerdo con la naturaleza de sus movimientos, ya sea que éstos se ejecuten con rapidez o lentitud. Los aumentos de salarios, los desplazamientos de población, los movimientos de capitales, los cambios de la distribución del ingreso, incluso la localización industrial son factores de primer orden en la evolución de los sistemas y en la modificación de las estructuras.

Desde el punto de vista de la plasticidad, las estructuras pueden clasificarse, adoptando el modelo de Clemens, en una serie de círculos concéntricos que corresponden a fenómenos económicos diferentes: actividades económicas, estructura político-jurídica, estructura técnica, estructura psicológica y sociológica, demografía, localización y medio natural.

Cada uno de estos círculos, en los que se insertan las diferentes estructuras, es examinado tanto en sí mismo, en forma aislada, como en sus relaciones con las otras estructuras. Así, por ejemplo, las estructuras económicas, dependen directamente del progreso técnico, y, en consecuencia, varían por la acción de éste. En función de los progresos técnicos, admite la existencia de cinco tipos de economías: subdesarrolladas, en vías de desarrollo, medianamente desarrolladas, plenamente desarrolladas y superdesarrolladas.

A continuación, se analiza la jerarquía de las estructuras y las variaciones de éstas en los sistemas, dividiendo aquéllas en dos categorías: las que actúan como fuerzas motrices, siendo fundamentalmente dominantes, y las que son dependientes.

A la primera categoría corresponden la técnica, la población y el movimiento de las ideas, ya que ellas son determinantes de los grandes cambios en la economía y en la sociedad.

Las transformaciones políticas, el desarrollo del crédito, crecimiento de los grupos, relación entre agricultura e industria, cambios en la distribución de la renta, pertenecen a la segunda categoría, o sea a la de fuerzas dependientes o subordinadas.

El mecanismo de la evolución de los sistemas y regímenes económicos, con cuyo estudio se cierra la segunda parte de la obra que comentamos, permite conocer si existe una tendencia, una convergencia lógica de todos los sistemas hacia uno único a consecuencia de la degradación progresiva de todos ellos. En opinión de Marchal, esta convergencia entre dos sistemas tan antagónicos como el capitalismo y el socialismo es evidente. Ello se debe fundamentalmente a las dimensiones cada día mayores de las empresas, a las reestructuraciones e integraciones impuestas por los progresos de la técnica. Una serie de fenómenos sociales, como son el aumento constante de la importancia de una clase intermedia entre empresarios y trabajadores, el triunfo de la burocracia en la URSS y de los *managers*, o grupo de administradores en Estados Unidos, determina que las instituciones fundamentales de ambos sistemas económicos sean menos antagónicas.

Del análisis de las estructuras y sistemas, cuya síntesis se ha hecho, el autor formula las siguientes conclusiones fundamentales:

Primera. Las diferentes teorías económicas, tanto las que tratan del sistema capitalista, planificado o no, como de la economía soviética, han debido modificarse radicalmente como resultado de la influencia que sobre ellas ha ejercido

el estudio de las estructuras. Varios ejemplos de la experiencia soviética demuestran que en un sistema de economía planificada íntegramente, los problemas teóricos se plantean en términos muy diferentes que en una economía capitalista. Asimismo, en el cuadro de un sistema capitalista, las estructuras que hay tienden a predominar (cárteles, trusts, etc.) obligan a los economistas a volver a considerar sus teorías tradicionales, y si éstas siguen correspondiendo a las nuevas realidades.

Segunda. La política económica de los gobiernos se propone esencialmente modificar la coyuntura e influir sobre los mecanismos. Su acción, sin embargo, es entorpecida por las resistencias y limitaciones derivadas de la rigidez de las estructuras. Si algunas son lo bastante flexibles o plásticas para permitir que se apliquen con éxito las medidas que se proyectan, otras lo impiden por su falta de elasticidad. Debido a esto, los poderes públicos, cuando adoptan decisiones de política económica, deben considerar, no sólo las resistencias estructurales que encontrarán, sino también la conveniencia y necesidad de ejercer una acción directa sobre las estructuras a fin de modificarlas. De aquí que la política de coyuntura, para lograr sus fines, debe tener el complemento de una política estructural.

JOSÉ BULLEJOS

POTASH, ROBERT A., *El Banco de Avío de México. Estudio de los esfuerzos del Gobierno para fomentar la industria*. Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

La frescura y el encanto de la historia parecen explicarse por los vínculos constantes y estrechos del pasado con el presente. El pasado no es un cadáver, sino algo vivo porque de allí arranca el hilo de lo que está ocurriendo. Se ha señalado, sin embargo, la existencia en algunos pueblos y épocas, y en ciertos métodos, de una tendencia historicista viciosa, que funciona como un portillo de escape de la realidad. Unamuno hablaba de cerrar bajo siete llaves el sepulcro del Cid, para

alejar al español de la embriaguez de glorias pasadas, que lo vuelve arrogante y dado a la lírica grandilocuente y a la pasividad ante los problemas actuales. En Venezuela, uno de los pueblos con más acendrado sentido de lo histórico, hube yo de parafrasear a Unamuno respecto a Bolívar, y a Lenin pensando que la historia también puede ser el opio de los pueblos. El consejo no sería desdeñar la historia, sino considerarla un valioso medio en vez de un fin. Usarla

para alumbrar el presente y el camino hacia el futuro. Considerarla como una experiencia. Hay, pues, una historia que enerva y adormece, y otra que impulsa. La primera crea mitos; el recuerdo a través de las generaciones, que idealiza los hechos; la segunda es la verdad cruda y fría sobre cómo ocurrieron los acontecimientos y cuál fue su juego causal y su papel como pilares de lo actual.

En México existe poco el fanatismo histórico. Le falta al pueblo, cuando se amarga a tragos de presente, ese refugio de consuelo. Los españoles conquistadores se dieron a la tarea de derribar los ídolos aztecas y fundaron un pueblo iconoclasta y triste. El lado positivo de esta situación es que hay mayores facilidades para un buen uso de la historia.

Este libro es un paradigma de lo que puede ser la historia útil. Preparado como tesis para el doctorado en filosofía en la Universidad de Cambridge, acusa una asombrosa y poco común identificación de su autor (estadounidense) con la realidad mexicana, y un objetivismo completamente segregado de cualquier sentido mitológico o parcializado de nuestra historia, peligro que, no obstante lo dicho, acecha a los historiadores mexicanos. Y el tema es vivo como ningún otro histórico que pudiera haberse elegido: hablar de los primeros impulsos de la revolución industrial en un país que ahora la está experimentando plenamente. "En realidad —dice Potash— el siglo actual no está sino presenciando una nueva fase de un esfuerzo iniciado poco después de que el país había logrado su independencia."

El escollo con que el historiador mexicano parcial hubiera tropezado —y que Potash simplemente ignora— es que las doctrinas liberales, representativas sin duda desde un punto de vista universal de un progreso en el pensamiento, no preconizaban sino que condenaban la política económica necesaria para México en esos momentos de surgimiento como nación libre, y, pese a las amplias contribuciones sociales de los adherentes a este partido, fue mucho más valiosa, en el

aspecto de impulso del desarrollo, la contribución de los conservadores. La causa es sencillísima. Por definición los liberales eran enemigos de la intervención estatal, y aún tendían al librecurso en el comercio exterior. Los conservadores eran partidarios del intervencionismo gubernativo y de la protección aduanal.

Concretamente, el autor se propuso hacer la historia de una institución, antecedente remoto de la actual Nacional Financiera: El Banco de Avío. Hubiera podido relatar escuetamente su fundación, sus operaciones, las características de su administración, sus logros, sus dificultades, su muerte. Hubiéramos tenido una historia interesante; pero árida y falta del marco necesario para insuflarle vigor. En cambio, el autor toma el panorama con una amplitud máxima, aunque sin divagaciones. Si el Banco de Avío fue un esfuerzo de gobierno en favor del desarrollo industrial, hay que principiar por describir la industria de la época y sus problemas, y las diversas actitudes del gobierno ante ellos.

Como la industria más importante era la textil, y como el Banco de Avío tuvo como finalidad principal la promoción de esta rama, el autor se refiere a ella principalmente; pero no descuida los atisbos a otras formas de desarrollo económico, lo que también ayuda a integrar el panorama. Quedan reseñados, por ejemplo, muchos acaeceres relativos a la agricultura, sobre todo en cuanto al cultivo del algodón —tan floreciente hoy en día—, y a la ganadería lanar —en que la labor de fomento continúa hasta hoy sobre pautas parecidas a las de entonces y no se ha podido llegar nunca a cantar victoria— y algunas referencias a la sericultura —ese empeño de siglos que aún reverdece de vez en cuando.

Desde fines de la Colonia y sobre todo a partir de 1821, el relato, a pesar de su enfoque especial ya señalado, constituye casi una historia económica completa del país, en que las etapas se van jalando con las pertinentes referencias a los sucesos políticos.

Inconscientemente, las restricciones co-

merciales de la Colonia impulsaron la industria, representada entonces por artesanía y "manufacturas" y no por fábricas. Contribuyó la existencia de materias primas nacionales y la abundancia de brazos en las ciudades. La nación pugnaba así por madurar, por adquirir desarrollo propio, en vez de ser un simple apéndice de la economía metropolitana. Se iniciaba una organización capitalista. Ya se luchaba contra los reglamentos de gremios, como síntoma de impulsos evolutivos, y se lograron reformas, aunque tardías, pues sus efectos fueron oscurecidos por la gran convulsión que se inició en 1810.

Como habría de suceder más tarde, en los últimos veinte años coloniales anteriores a la guerra de independencia, los conflictos de otras naciones proporcionaron a la nuestra una coyuntura para su progreso. Fueron estos conflictos las guerras napoleónicas y la ruptura o mengua de los vínculos económicos con la metrópoli, ante el asedio de ésta por otras potencias.

En cambio, en la atapa de lucha independentista, el desarrollo se detuvo y aun retrocedió. Languideció la producción interna y se acentuó la competencia exterior, pues los jefes insurgentes favorecían la introducción de efectos de otras partes, deseosos de que el país acentuara su personalidad comerciando libremente con todos los puntos de la tierra, en vez de estar sujeto al monopolio que había caracterizado al régimen colonial. La huida de capitales acabó de consumir el debilitamiento de la naciente industria.

La púrpura de Iturbide se erigió sobre un país sumido en ominosa pobreza y en un gran retraso técnico, frente a otros que a la sazón vivían la revolución industrial. Faltaban capitales para salir del retraso; se seguía creyendo que la independencia se había hecho, entre otras cosas, para establecer el libre comercio; y los artesanos mexicanos no podían resistir la competencia exterior. Tan dura encrucijada explica en mucho que el país despertara a la vida independiente con una etapa convulsiva en la que se buscaba frenéticamente un rumbo.

La primera tesis fue que de la minería dependía la prosperidad del Imperio y había que sacar a dicha actividad de su postración, para lo cual se recurrió a liberarla de cargas fiscales. Respecto a la industria de transformación, la medida inicial fue la de gravar moderadamente las importaciones de productos industriales y desgravar totalmente la de maquinaria. Éstas fueron disposiciones de la Soberana Junta Provisional y del Congreso Constituyente, donde predominaban tendencias liberales. Pero, al ser proclamado emperador Iturbide y al imponer éste su voluntad, la tendencia cambió hacia un proteccionismo prohibitivo, único que permitía vivir a la atrasada artesanía de entonces. Al caer Iturbide, se volvió a la situación anterior, es decir, a la del grupo librecambista imbuido por las ideas de los economistas europeos, a la tesis de que el pilar de la prosperidad se encontraba en la minería y se establecieron facilidades para las inversiones extranjeras.

Las medidas anteriores fueron sostenidas principalmente por don Lucas Alamán, quien poco después tuvo un lugar destacado militando en el bando opuesto de ideas sobre política económica. Por de pronto continuó y aun se acentuó la decadencia de las manufacturas. Algunos aumentos posteriores a los impuestos aduanales, no incluían las telas de algodón, principal producto de la industria de entonces, y las razones para seguir favoreciendo su importación eran la defensa de los consumidores pobres y de los ingresos fiscales. El federalismo escindió económicamente al país. Así se llega, con variaciones de poca importancia, hasta los finales de la administración del primer presidente, Guadalupe Victoria.

El péndulo va al extremo opuesto con la toma del poder por el general Vicente Guerrero, en 1829. Se confió, para favorecer la industria, exclusivamente en medidas arancelarias. Guerrero ataca los principios económicos liberales y postula las prohibiciones a la importación, que fueron establecidas para numerosos artículos. Tal es el primer paso de una po-

lítica en favor de la industria que pronto habría de derivar hacia la preocupación por revolucionar el anticuado sistema de artesanía. Surgen tendencias nacionalistas. Sin embargo, por razones fiscales, las prohibiciones decretadas se posponen, primero temporalmente y luego, con la caída de Guerrero, indefinidamente.

La administración de Bustamante, iniciada en 1830, habría de enfocar el problema principalmente hacia el cambio tecnológico, apoyando con fondos públicos el desarrollo industrial. Aquí resurge, ahora con toda su grandeza, don Lucas Alamán, Ministro de Relaciones del gobierno de Bustamante, quien de paladín que había sido de la minería se transforma en el adalid de la industria. Preconizaba Alamán que el sistema puramente prohibitivo no podía traer el florecimiento de la industria; se identificaba así, en parte, con el pensamiento liberal, cuyo pontífice era, a la sazón, don José María Luis Mora; pero mientras éste creía que México era, por naturaleza, esencialmente agrícola y minero, y que de estas actividades dependía su prosperidad, Alamán sostenía que el progreso debería basarse en la industria de transformación; no en el resurgimiento de la decaída artesanía, sino en su sustitución por fábricas modernas; y éstas no aparecerían sin un decidido aliento a los particulares por parte del Gobierno. Para acabar de acusar el contraste, ha de recordarse que Mora profesaba un liberalismo radical, del que llegaba hasta la afirmación de que "el mejor gobierno es el que gobierna menos".

Alamán llevó adelante sus proyectos con audacia. Parte de lo recaudado por la importación de textiles se puso a su disposición, para que ayudara a los artesanos; pero él la dedicó a sus fines. Alentó la fundación de sociedades anónimas para que se dedicaran a la industria textil; contrató la compra de maquinaria extranjera y la inmigración de técnicos, y ofreció vender los equipos al costo y hacer préstamos a las compañías que se formaran. Como organismo para encargarse de estas actividades fundó el Banco de Avío para Fomento de la Industria

Nacional, la primera de las que ahora llamamos instituciones descentralizadas del Gobierno Federal, y el primer organismo activo propiamente de intervención del Gobierno en campos antes reservados a la iniciativa privada.

Los ataques de los liberales a Alamán, naturalmente, menudearon. Aparte de los personales, como el de tener miras lucrativas, se le imputaba haber convertido al gobierno en "inspector general de fábricas", y se le hacía el cargo de abrigar el deseo de hacer a México autosuficiente e independiente de todas las manufacturas extranjeras, es decir, se le tildaba de nacionalista, postura no compartida por los liberales. Se acusaba al Banco de ser "un instrumento más para aumentar el poder del Gobierno". A los de teóricos y políticos liberales se unieron los ataques de los artesanos. Es muy brillante la interpretación de la actitud de éstos que hace el autor: no se trataba propiamente de un movimiento *ludista*, de rompemáquinas, sino de la defensa de la hegemonía de una zona: la artesanal de Puebla.

Los primeros pasos del Banco de Avío fueron difíciles por falta de experiencia. También los caracterizó la audacia. Se tropezó con un obstáculo típico de los países sin una organización bancaria: la dificultad para la situación de fondos. La India, al presente, lucha con esta dificultad. Para orientarse, el Banco emprendió una exploración sobre los recursos y posibilidades económicas del país, mediante el envío de un cuestionario. Al mismo tiempo, diseminó información útil, en forma de cartillas sobre técnica agrícola. Empezó la enseñanza práctica de la sericicultura. Hizo importaciones de animales de razas mejoradas y de especies exóticas y de semillas, así como de maquinaria.

Las actividades anteriores revelan que no se logró una distinción adecuada entre actividades correspondientes al gobierno, directamente, y las que el Banco debería tomar a su cargo como empresa de gobierno. El gobierno, metido a banquero, se seguía comportando como gobierno.

Esto no es de extrañar, si se considera que hasta el presente, en una situación mucho más madura, persiste la misma función. El gobierno metido a banquero dista, a veces muchísimo, de actuar como banquero.

Pero lo más importante es el grado de intervencionismo a que, por mediación del Banco, el gobierno habría de llegar. Como la iniciativa privada no respondiera a los estímulos puestos en práctica, Alamán pidió en 1831 que se ampliaran las facultades del Banco, autorizándosele para formar por su propia cuenta empresas, y para participar como accionista en las que formarían los particulares. Usando la denominación actual, se trataba de convertir al Banco en una *financiera* de gobierno. Para las ideas de la época era demasiado y el Congreso rechazó la propuesta.

No quedó otro camino que estimular aún más la formación de compañías por acciones, y para ello se usó la influencia de las autoridades y del clero. Realmente se presionó para obtener la suscripción de acciones, y se instó a la presentación de solicitudes de préstamo.

La norma para conceder los préstamos fue que se tratara de sustituir importaciones o de mejorar las técnicas de producción. El préstamo más cuantioso del primer año fue para una fundición de hierro, la primera del país. En el siguiente año se sigue financiando a esta empresa, y aparecen, como beneficiarias más importantes de los préstamos las compañías textiles.

Potash investiga, con su característica habilidad, un aspecto de interés, aunque situado en los entretelones: ¿hubo favoritismo o influencias políticas en la concesión de préstamos? La conclusión general es que, en esta primera etapa, no hubo influencias políticas; pero se favoreció con cierta preferencia a los amigos y a los propios dirigentes del Banco. Se obró en este aspecto como lo podría hacer una empresa privada, que atiende a la confianza y al conocimiento personales y no excluye de sus negocios a sus propios funcionarios, lo que sin duda es criticable en

una empresa pública. Por lo demás, esto se hacía a la luz del día y sin ninguna idea de que se obrara mal. Los dirigentes del Banco eran en lo particular hombres de negocios, de los más progresistas del país.

Como garantía, el Banco prefirió la hipoteca; pero ante el dilema de aceptar riesgos y realizar los objetivos del Banco, por una parte, o ir a la segura y debilitar la labor de promoción, por otra, el Banco optó por lo primero. En tal conducta influía también la gran confianza que el Banco tenía en el éxito de las empresas que estaba fundando.

Los éxitos de la labor de promoción industrial confiada al crédito hubieran sido espectaculares de mantenerse la paz pública; pero las continuas convulsiones internas y aun las dificultades externas no permitieron al Banco la necesaria continuidad de acción, y lo privaron de recursos. Alamán dejó la dirección del Banco a principios de 1832. El Banco redujo mucho sus programas, pero los prosiguió. La Junta Directiva perdió su autonomía, y la recobró en 1835. Se criticó en ese lapso que el Banco hubiera prestado a sus propios funcionarios; pero no se cambió al respecto de conducta. Sin consultar a la Junta, el Ministro de Relaciones cedió bienes del Banco a instituciones de servicio social. Dentro de este sombrío cuadro hubo, sin embargo, una nota alentadora: el 7 de enero de 1835 principió a trabajar "La Constancia Mexicana", fábrica textil de don Esteban de Antuñano, financiada por el Banco, la primera en la historia mexicana. Este mismo año se prohibió hacer préstamos a los funcionarios del Banco, sólo para caer en un vicio peor: los préstamos por favoritismo y por presiones políticas. El Congreso concedía a los deudores exenciones de intereses. Sobre el Banco y su integridad para el manejo de fondos principió a caer el desprestigio.

A partir de 1838 se inició una reorganización y se encauzó de nuevo a la institución por senderos de orden. Un nuevo dolor de cabeza fue la ineficacia de la justicia contra los deudores morosos. Apa-

rece también, por entonces, la idea de la "labor social" para responder a críticas de que el Banco no prestaba a los pobres. Recordemos que esta idea yacía en la fundación del Banco y fue don Lucas Alamán quien le dio la vuelta y lo dedicó a la promoción de grandes empresas y a auspiciar la revolución industrial. Perjudicaron al Banco las reclamaciones de franceses, y en 1838, al iniciarse la guerra con Francia, el erario exhausto echó mano de los recursos del Banco. Para 1840 la falta de fondos hizo desaparecer todas las operaciones activas. El Banco había dejado, de hecho, de funcionar.

Duró así dos años más y se procedió a su liquidación en 1842. Había vivido apenas 12 años, y afrontado múltiples dificultades derivadas de los trastornos políticos. Sin embargo, su corta y azarosa vida fue fructífera, no obstante las apasionadas afirmaciones en contrario que desde entonces han menudeado. Dio vida a 14 empresas industriales, sin contar los fracasos, entre los que se hallan 6 empresas agrícolas. Las indicadas empresas industriales —12 textiles— habían absorbido más de la mitad de los préstamos. De hecho el banco fundó la in-

dustria textil y el despiece mecánico del algodón en México. Se logró la iniciación de la revolución industrial, y para mostrar que el impulso no fue vano, el autor prosigue el estudio del desarrollo industrial, por unos años más, ya sin Banco de Avío, arbitrio sin duda atinado para consolidar sus conclusiones.

Un indicio de que la semilla de la industrialización estaba bien sembrada, es la influencia que en los asuntos de gobierno llegaron a tener los industriales organizados. La rama elegida como básica en estos esfuerzos preliminares fue atinada. La de hilados y tejidos de algodón, una industria ligera, contaba con la base de una artesanía con tradición y con la potencialidad productiva del país en cuanto a la materia prima. México, hoy podemos decirlo con mayores fundamentos, puede ser un gran exportador de artículos elaborados de algodón, a más de surtir su consumo interno y exportar fibra. También fue atinado pensar, como se pensó, que el segundo paso debería dirigirse a la industria pesada, la siderurgia y la fabricación de maquinaria.

RAMÓN FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ