



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Soluciones Legales a la Marginalidad Rural y Los Flujos Migratorios

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

DANIEL ENRIQUE ARAUJO GARCIA

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

SOLUCIONES LEGALES A LA MARGINALIDAD
RURAL Y LOS FLUJOS MIGRATORIOS

| | Página |
|---|--------|
| INTRODUCCION | I |
| | |
| CAPITULO I | |
| CONCEPTO DE MARGINALIDAD | 1 |
| 1. Marginalidad Rural y Marginalidad Urbana | 3 |
| 2. La Marginalidad frente a las clases sociales .. | 8 |
| 3. Sujetos de la marginalidad..... | 12 |
| | |
| CAPITULO II | |
| LOS FLUJOS MIGRATORIOS HACIA LAS GRANDES URBES | 14 |
| 1. FALTA DE INFRAESTRUCTURA | 18 |
| a) Falta de planificación urbana e | 18 |
| industrial | 18 |
| b) Falta de Instalaciones Sanitarias como | 19 |
| drenajes y agua potable | 19 |
| c) Carencias de comunicaciones adecuadas | 19 |
| 2. INADECUADA PREPARACION PARA LA VIDA URBANA | 20 |
| | |
| CAPITULO III | |
| CAUSAS QUE ORIGINAN LOS FLUJOS MIGRATORIOS | 22 |
| 1. Inseguridad en la tenencia de la tierra y mala distribución de la misma | 22 |
| 2. Falta de organización del campesino para la ... producción | 71 |
| 3. Falta de canales adecuados de comercialización. | 91 |
| 4. La descapitalización del campo | 94 |
| 5. Falta de créditos oportunos y asesoría técnica. en los cultivos de temporal | 96 |
| 6. Insuficientes obras de infraestructura en el .. medio rural como : | 100 |
| a) Distritos de riego | 101 |
| b) Mecanización y tecnificación del campo | 103 |
| c) Inversiones en el campo de los Sectores Pri- vado y Oficial..... | 105 |
| d) Fuentes de Trabajo | 106 |
| e) Obras y servicios públicos en los poblados . | 107 |
| f) Una verdadera planificación agropecuaria e - industrial | 107 |
| | |
| | ... |

| | |
|---|------------|
| CAPITULO IV | |
| INSTRUMENTACION LEGAL, APLICABLE EN LA PROBLEMÁTICA... | |
| MIGRATORIA | 111 |
| 1. Artículo 11o. Constitucional | 112 |
| 2. Ley General de Población | 115 |
| 3. Ley General de Asentamientos Humanos | 117 |
| 4. Ley Federal de Reforma Agraria | 123 |
| 5. Ley General de Crédito Rural | 124 |
| | |
| CONCLUSIONES | 128 |
| BIBLIOGRAFIA | 133 |

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

En nuestro país, se puede decir que conviven dos mundos aparentemente disociados, pero en realidad estrechamente vinculados entre sí. El mundo de la opulencia y el de la miseria. El mundo del desarrollo industrial la elevada tecnología, las modernas comunicaciones y el urbanismo, junto al mundo del hambre, la ignorancia, la insalubridad y la explotación.

Un grupo muy reducido de mexicanos disfruta de un bienestar social - equiparable al que tienen las clases altas de los países industrializados en tanto que los grupos más olvidados de nuestra población viven en condiciones semejantes a las que padecen los pueblos más pobres del planeta.

No es posible afirmar, por desgracia que los esfuerzos contínuos y - en creciente aumento que nuestro gobierno ha realizado durante muchos años para impulsar el desarrollo de México, hayan corregido esta situación incluso puede comprobarse que la brecha de la desigualdad social se ha en sanchado peligrosamente y que de no multiplicar en forma coherente una se rie de acciones en favor de los más pobres, las actuales circunstancias y su tendencia, multiplicarán en cambio los conflictos sociales y pueden -- llegar a afectar peligrosamente la estabilidad política y la paz social - de un país como el nuestro.

Es indiscutible que no se pueden descuidar los sectores modernos de la economía, la industrialización, los energéticos, la superación científica y tecnológica, porque todo ello se encamina a fortalecer la independencia nacional, al no depender de otros países en ese aspecto. Debiéndose expandir también nuestros mercados en el exterior y producir los satis factores que se requieren en número creciente..

Nadie ignora, por otra parte que los renglones más desarrollados de la economía han fundado su crecimiento en base a aplazar la satisfacción

de necesidades sociales de vastos grupos, fundamentalmente rurales, pudiendo contemplarse, cerca de las grandes ciudades y demás poblaciones urbanas, el marco que circunda a gran parte de la sociedad mexicana, integrada en su mayoría por campesinos e indígenas, quienes forman parte de las comunidades rurales, siendo la pobreza la condición que prevalece en la generalidad de ellas, careciendo de obras y servicios públicos en sus poblados, agudizándose su situación. A medida que están mas alejadas de las vías de comunicación. Todo esto hace que abandonen el medio rural y emigren a las ciudades, agravando el problema que ya tienen las mismas con insuficientes obras de infraestructura para dar cabida a toda esa gente, y que por falta de preparación adecuada no consiguen fácilmente trabajo, cambiando la pobreza rural por la pobreza urbana.

Dentro de la población rural vive una minoría considerada como burguesía rural, que goza de ciertos privilegios y suficientes condiciones económicas, lo que contrasta con aquellos que casi nada tienen. Esto se debe a los diversos estratos que integran la sociedad rural y a los distintos niveles que conforman su estructura, encontrándose en el más bajo la comunidad campesina; desligada la gran mayoría de los beneficios sociales y de la oportunidad de integrarse al proceso de desarrollo. Este fenómeno social, denominado marginalismo, se asocia a la vida de la comunidad rural, aunque también se presenta en la población urbana, en los sectores que habitan las zonas conocidas como "ciudades pérdidas" y "cinturones de miseria", pero no con la misma intensidad con que se presenta en el campo. Aunado a él, se encuentran entre otros: el problema de la tenencia de la tierra, el atraso en la tecnología agrícola, el subempleo y desempleo; factores que asociados, caracterizan los flujos migratorios rural-urbanos.

La migración del campo a la ciudad constituye el abandono de la miseria por una posibilidad que no se cumple para una gran mayoría que acrecienta el ejército de subocupados y desocupados, prestos a vender lo único que poseen: su fuerza de trabajo, aceptando los salarios mas bajos,

haciendo uso de los servicios sociales que se ofrecen y buscando una mayor capacitación para reemplazar a la población ocupada, integrándose de esta manera al ciclo reproductivo de la fuerza de trabajo.

El migrante reciente, en particular el de origen rural, solo tiene posibilidad de incorporarse a actividades no calificadas y al aceptar salarios bajos robustece la barrera que impide el paso a las actividades calificadas, punto de partida de uno de los sectores que ha logrado acomodarse en el sistema: los obreros calificados, que no están dispuestos a arriesgar sus posiciones y que constituyen, por ahora el gran contingente de que se nutren las grandes centrales obreras, cuyos líderes se encargan de tejer el puente de la alianza con el capital, manteniendo los salarios bajos y colaborando así a que no decaiga el ritmo de la acumulación.

De esta forma, el Sector de el Capital se ha beneficiado con la presencia de una mano de obra barata en el mercado. El migrante incrementa la masa de trabajadores sometidos a una permanente pobreza y el migrante reciente es el más pobre de todos.

Todo proceso de desarrollo implica cambios en las estructuras sociales, en nuestro país, éste proceso no ha avanzado al mismo ritmo en todas las regiones, pues se ha manifestado en forma desigual, por las características geográficas que presente el país y por la distribución espacial de la población. Los logros obtenidos, versan en la participación directa de los sectores productivos, así como de las diversas autoridades gubernamentales en la realización de los planes o programas, que a través de políticas implantadas se han desarrollado para tales logros.

Dos son los aspectos fundamentales en torno a los cuales se ha elebado el presente trabajo, por una parte los problemas que derivan del régimen de tenencia de la tierra en sus tres modalidades establecidas por nuestra constitución, y por la otra, estrechamente vinculado con el anterior, el problema de la organización para el trabajo, sus posibilidades y

perspectivas; ambos encuadrados dentro de la apreciación de carácter histórico en las diversas etapas de nuestro desarrollo.

El cuerpo de leyes que constituye la legislación mexicana, son el instrumento legal con que cuenta el Estado, en base al cual dirige sus acciones a la realización de su actividad gubernativa para lograr sus fines. Estas leyes emanadas del Congreso de la Unión, generan normas que regulan disposiciones para su observancia y cumplimiento, y corresponde a los órganos del Estado la aplicación de las mismas.

Una de las causas que me ha impulsado a realizar éste trabajo, es la inquietud nacida de la observación del bajo nivel de vida que prevalece en muchas zonas del país, en donde la pobreza es característica típica de las comunidades que ahí se localizan; y el interés por conocer las causas de orden estructural que orillan a muchos de sus habitantes a tomar la decisión de emigrar a otros lugares.

CAPITULO I

CONCEPTO DE LA MARGINALIDAD

1. MARGINALIDAD RURAL Y MARGINALIDAD URBANA
2. LA MARGINALIDAD FRENTE A LAS CLASES SOCIALES
3. SUJETOS DE LA MARGINALIDAD

CONCEPTO DE MARGINALIDAD

Cuando un grupo social se encuentra abandonado, desligado de los beneficios sociales y de la oportunidad de progresar, cuando no participa del ingreso y del producto del país, éste fenómeno es conocido con el nombre de: Marginalidad Social, y se expresa en la imposibilidad de acceso a la vivienda decorosa, a una alimentación adecuada, a la educación y capacitación, a un empleo bien remunerado; se manifiesta también en la incapacidad del individuo para perfeccionar sus propias facultades humanas, trabajar productivamente y enfrentarse a las modernas exigencias del desarrollo socio-económico; es así, como se agudiza el contraste entre ricos y pobres - preguntándose uno , hasta que punto, el crecimiento económico ha beneficiado al pueblo en general y a las diversas regiones del país.

En el primer seminario Nacional sobre tugurios realizado en Sogamosa-Boyaca, Colombia, en 1968, se concluyó: La Marginalidad Social no debe ser considerada como una situación social especial sino como una "consecuencia" de un orden social actual, de una estructura económica imperante y de un sistema político determinado⁽¹⁾

Pablo González Casanova en su obra "La Democracia en México", define el marginalismo de un sector de la población como: "La forma de estar al margen del desarrollo del país, al no participar en el desarrollo económico, social y cultural, y el pertenecer al gran sector de los que no tienen nada"⁽²⁾

"El Marginalismo no es un fenómeno exclusivo de la estructura social-nacional, pero en el caso concreto de México, se manifiesta según González

(1) Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, Urbanización y Marginalidad, División de Estudios de Población, Bogotá, 1968, Ed. Antáres 3er. Mundo, Página # 59.

(2) González Casanova, Pablo, "La Democracia en México", México, Ed. Era, S.P. Oa. Ed., 1977, Página # 89

Casanova, en la existencia de un sector supermarginal (nativo, indio o indígena) y un sector participante (español, criollo o ladino). Las relaciones entre uno y otro sector son de explotación y dominación, lo que lleva al concepto de colonialismo interno, que puede definirse como la explotación de un grupo por otro culturalmente distinto⁽³⁾.

En una de las ediciones de la UNESCO, el concepto de "población marginal" ocupa un importante lugar. Se le define como "aquella que se compone de la mano de obra marginal y de sus cargas familiares correspondientes". Por "mano de obra marginal" se entiende a la población económicamente activa con los ingresos más bajos, cercanos al nivel de subsistencia, ya sea porque sus ocupaciones no son productivas o esenciales o porque el trabajo es irregular.⁽⁴⁾

La problemática de la marginalidad y las características especiales que asume en las sociedades desarrolladas, han sido estudiadas como consecuencia de las tendencias que asume el modo de producción capitalista.

Numerosos trabajos destacan el hecho de que en las zonas urbanas se ha venido desarrollando un tipo de industrialización excluyente, que se basa sobre todo en el uso creciente de tecnología avanzada que ahorra mano de obra. La interrelación entre las tendencias restrictivas del mercado de trabajo en las zonas urbanas y la crisis de la estructura agraria, que lleva a la intensificación de la migración campo-ciudad, aunada a --- las tasas crecientes de aumento demográfico, tienen como resultado el --- que una parte de la población no pueda ser incorporada como fuerza de -- trabajo productiva y se vea obligada a dedicarse a actividades de subsistencia, básicamente en ocupaciones tales como vendedores ambulantes, ---- empleados domésticos, limpiabotas, etc.

(3) González Casanova, Pablo, Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo", en Revista América Latina, Año 6, No. 3, Julio-Septiembre 1963, Página # 25

(4) Hauser, Philip M., "La Urbanización en América Latina, Bélgica, UNESCO, 1962, Página # 127

La marginalidad es por lo tanto la consecuencia de la manera fragmentaria e inestable en que se encuentran ciertos grupos sociales, por las tendencias del modo de producción capitalista, ocupando el nivel mas bajo dentro del orden social.

Así pues creo útil estudiar la marginalidad en relación con la estructura ocupacional.

Las ocupaciones denominadas marginales se encuentran por lo común en aquellos sectores de la actividad económica en donde se opera con bajos niveles de productividad y tecnificación. Ellas se caracterizan por generar bajos niveles de ingreso, por no estar basada en contratos de trabajo y por no dar acceso a servicios de seguridad social (servicios médicos y hospitalarios, indemnizaciones por enfermedad e invalidéz; pensiones y jubilaciones por vejez; derecho a viviendas de bajo costo; reparto de utilidades, etc.).

Lo anterior contribuye a que los ingresos reales derivados de estas sean mas bajos aún y en general a que la marginalidad ocupacional vaya acompañada de una falta de incorporación a las instituciones que rigen, -- controlan y protegen a los trabajadores.

1.- MARGINALIDAD RURAL Y MARGINALIDAD URBANA.

Para caracterizar la marginalidad es necesario analizar el problema considerando los aspectos históricos, políticos, culturales y sociales -- que le han generado, así como los de índole geográfica, ecológica y económica que la determinan. Además de estos factores es necesario diferenciar dos patrones de marginación dados por su ubicación espacial. Los que tienen lugar en las áreas rurales y los que se presentan en el medio urbano.

El desarrollo de nuestro país, a la vez que ha propiciado el avance económico y social en algunas áreas, ha ocasionado a lo largo de los años un rezago de grandes proporciones en un sector importante del medio rural

La población indígena, por regla general, ha padecido un proceso de expulsión de las tierras en que vivieron sus antepasados y se ha remontado a lo que se ha llegado a llamar "regiones de refugio", hasta donde también llegan, causando cada vez mayor impacto, las llamadas "fronteras de la civilización".

Ese impacto se traduce en formas económicas, sociales y políticas -- que se imponen a las comunidades y reducen, o llegan a aniquilar, las formas propias de producción, comercialización, alimentación y organización social, sin que las nuevas les reporten beneficio alguno, como ocurre con el consumismo que somete las economías campesinas a pautas enajenantes y las empobrece a niveles aún más dramáticos.

Existe un número importante de mexicanos de las zonas desérticas y de nuestras montañas que padecen incomunicación y escasez de recursos vitales, como el agua, que les impide alcanzar sin el apoyo decidido de la sociedad nacional, niveles de productividad que les permitan mejorar sus mínimos de existencia y de bienestar.

Por otra parte, en el ámbito rural se han conformado, a través de -- los años, dos sistemas de explotación agrícola. El comercial caracterizado por la producción de bienes capaces de penetrar en los mercados Nacional e Internacional y que cuenta con facilidades para absorber tecnología e incrementar su productividad en forma acelerada, pero que en muchos casos se basa en el trabajo insuficientemente remunerado de miles de jornaleros y trabajadores agrícolas, y el sistema tradicional o de subsistencia, que por su parte, está conformado primordialmente por unidades agrícolas de autoconsumo con baja o nula capacidad para el ahorro y la acumulación.

La explotación de estas unidades, se basa en el trabajo familiar y -- se orienta a obtener alimentos a precios mas bajos que los del mercado.

Requiere además de otras actividades remunerativas para equilibrar su economía. Estas modalidades de explotación agrícola han determinado la existencia de una cantidad grande de localidades aisladas en las que habita un gran número de mexicanos aprisionados en un mundo caracterizado por la marginalidad física y cultural, la desnutrición, la insalubridad, altas tasas de mortalidad, particularmente infantil, la reducida esperanza de vida, la ignorancia, el desempleo y el subempleo.

No existe una sola forma de medir la pobreza o la marginación. Se tiene el criterio de que una persona se encuentra en condiciones de pobreza relativa cuando su ingreso es la tercera parte del ingreso per cápita promedio del país. Atendiendo a lo anterior, un 50% de la población rural podría tipificarse como pobre. En su situación actual ni se aprovecha debidamente su enorme potencial productivo en favor del progreso económico de la nación, ni participa equitativamente en sus beneficios⁽⁵⁾.

Algunos datos que revelan el universo de trabajo en las zonas deprimidas con los grupos marginados del país, que pueden darnos una idea del enorme rezago y de la tarea que se tiene por delante.

Población.- Indicadores actuales señalan que a una tasa de crecimiento anual de 3.2%, la población total del país en 1982 será del orden de 75 millones para el año 2,000. En 1977 la población rural ascendía a 23 millones de habitantes lo que equivale al 41% de la población total, que se asienta en 95 mil comunidades con población inferior a 2,500 habitantes. Cerca de 10 millones se distribuyen en 83,000 localidades dispersas menores de 500 habitantes. Las estimaciones disponibles indican que seguirá la tendencia a la dispersión ya que el número de habitantes que viven en poblados de menos de 1,000 personas pasará de 15.9 a 17.4 millones en 1982. Para el año 2,000 se estima que la población rural será del orden de 33 millones. A este aspecto podrá decirse que la población que -

(5) Presidencia de la República, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Palacio Nacional, 1977, Página # 6.

habite a fines de siglo en localidades con menos de 1,000 personas, que son las que carecen, casi en su totalidad, de los servicios más elementales, será de cerca de 23 millones⁽⁶⁾.

Ingreso.- En México un 10% de la población absorbe un 50% del ingreso disponible, lo que ya revela una enorme injusticia que es necesario corregir, pero existen dentro del 90% restante, algunos grupos en los que la pobreza alcanza niveles extremos.

La falta de dinamismo en la producción agrícola, aunada al proceso inflacionario, han contribuido a una mayor polarización de la riqueza, agudizándose las necesidades de los estratos económicamente más débiles. En 1973, el ingreso familiar promedio se estimó en 34,000.00 pesos anuales. Sin embargo el 50% de la población rural aproximadamente, tuvo un promedio de ingreso anual menor a 10,000.00 pesos, considerándose en ese mismo año, que para satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia de una familia campesina se requerían al menos 12,000.00 pesos anuales. Con este criterio se podría decir que unos 12 millones de los habitantes de las áreas rurales pueden ubicarse en los estratos de extrema pobreza⁽⁷⁾.

Empleo.- El creciente desempleo y subempleo son de los mayores problemas del medio rural. No existe suficiente información para poder cuantificarlos, pero algunos indicadores tomados de trabajos específicos podrían servir de referencia para caracterizar el problema. En ellos se señala que un 18% de la fuerza de trabajo disponible en las zonas de agricultura de temporal se subemplea con ingresos inferiores a los salarios mínimos rurales vigentes y 44% sólo tiene ocupación asalariada tres meses al año.

Infraestructura y Servicios.- El ámbito rural tiene una enorme carencia de servicios básicos e infraestructura física. Se estima que 18 millo

(6) Presidencia de la República, ob. cit., Página # 7.

(7) Ibidem, Página # 8.

es de habitantes en este medio carecen de servicios médicos en forma permanente. Cerca de 14 millones en 1973 carecían de agua entubada y esta cifra no ha podido habitarise sustancialmente. Sólo el 55% de los niños -- comprendidos en el grupo de edad 6-14 años tiene acceso a la enseñanza básica. De la misma manera gran número de comunidades se encuentran totalmente aisladas al no contar ni siquiera con medios de comunicación elementales ni electricidad⁽⁸⁾.

Por otra parte, la única salida que les resta a los campesinos (abrumados por las deudas y por el bajo rendimiento de las tierras, cultivadas con técnicas antiguas, sin crédito, sin agua, expoliados por los intermediarios; sin educación, en condiciones subhumanas de alimentación, de vivienda, de vestido y de servicios), es abandonar sus tierras, sus relaciones y, en ocasiones, sus familias, a fin de buscar mejores oportunidades para subsistir. Es así como se trasladan a zonas agrícolas de países vecinos más desarrollados, o a las ciudades o zonas urbanas en donde las oportunidades de mejorar son más amplias, y donde llegan a formar la masa de los lumpen-proletarios o marginales.

Los inmigrantes rurales, al sufrir el impacto de la cultura urbana, experimentan una profunda modificación tanto en sus patrones culturales -- como en su propia conducta, expuestos como se ven a un proceso negativo -- de aculturación. Los lugares de las ciudades o zonas urbanas a donde llegan por primera vez los inmigrantes son los llamados "cinturones de miseria, tugurios, vecindades, etc.", cuyos habitantes poseen sólo una parte -- mínima de cultura urbana, desfigurada por mal asimilada, la cual en concurrencia con las aportadas por otros inmigrantes anteriores, forman una -- mezcla de culturas no integradas ni de fácil comprensión.

Consecutivo al impacto cultural negativo que reciben, se produce su abandono de la mayoría de valores, actitudes, interpretaciones y concepciones rurales sin que hayan podido aprender los correspondientes valores

(8) Ibidem, Páginas # 8 y 9.

urbanos o semiurbanos, aunque en ciertas circunstancias concretas, excepcionalmente, algunas de esas personas en transición pueden adherirse a -- los medios en donde hallan características rurales que les son propias, - como la dependencia conforme al sistema de familia extensa, lo cual les - da cierta seguridad en su nueva situación.

Sin embargo, en términos generales, el inmigrante rural que llega a una zona urbana se encuentra una nueva cultura, por lo regular marginal y confusa, que no le explica los fenómenos vitales nuevos que se presentan a su alrededor y, al mismo tiempo, pierde sus viejos patrones que se diluyen en la nueva vida.

Además de que la migración en gran escala desequilibra los servicios existentes en la ciudad y los congestiona: la vivienda es el aspecto donde este hecho es más ostensible y la barriada es el único refugio que les ofrece la ciudad a los recién llegados para solucionar el problema de la habitación cuyas características son la miseria y la insalubridad. Son comunidades constituidas por familias del más bajo nivel de vida dentro de la estratificación social de la ciudad. Todo ello implica, dentro de la - problemática social y económica urbana, el aumento de la población desocupada, una mayor subocupación y, en general, la existencia de una pobla---ción marginal creciente en lo económico, en lo social y cultural.

2.- LA MARGINALIDAD FRENTE A LAS CLASES SOCIALES.

Para desarrollar este inciso, se tratará primeramente de definir lo que entendemos por clases sociales, ya que anteriormente se dió el concepto de marginalidad.

Los sociólogos de los países occidentales, en el estudio de sus propias sociedades, han desarrollado como instrumento metodológico, el análisis de las estratificaciones sociales y de las estructuras de clases.

Por estratificación social se entiende, generalmente, el proceso me-

diante el cual los individuos, las familias o los grupos sociales son jerarquizados en una escala, unos en los escalones superiores y otros en -- los inferiores. (9)

En las investigaciones empíricas, se toman como índices para el establecimiento de sistemas de estratificación, los siguientes criterios: el monto del ingreso, la riqueza, la educación, el prestigio de la ocupación, el área residencial, la raza o etnia y otros criterios secundarios. En -- la mayoría de los estudios sobre la estratificación, se toman estos criterios aisladamente o en combinación. Con respecto a cada uno de ellos es -- posible establecer un sistema de rangos, es decir, una jerarquía o estratificación. Pero es evidente que una estratificación social basada solamente en uno de estos criterios (el ingreso o la ocupación por ejemplo), -- no correspondería a la realidad social. Por ello es cada vez más común la elaboración de índices múltiples, mediante cálculos estadísticos, y se habla de sistemas multiestratificados. (10)

En casi la totalidad de la literatura sociológica contemporánea, el concepto de clases sociales, tienen esta significación: agrupamientos jerarquizados en un sistema de estratificación.

La consideración de las clases como simples estratos o capas estadísticas jerarquizadas, ha permitido la elaboración de un número indefinido de esquemas bipartitas, tripartitas, cuatripartitas, en cuyos extremos encontramos siempre las clases llamadas superiores e inferiores o bajas, en los que abundan las clases o capas medias. La mayoría de los investigadores norteamericanos, han encontrado cinco o seis clases en Estados Unidos; los más ortodoxos y también la mayor parte de los sociólogos latinoamericanos, se contentan con el esquema de tres clases sociales.

La concepción estructural y dinámica de las clases sociales fué desarrollada por Marx y Engels, y la literatura reciente en que el concepto --

(9) Stavenhagen, Rodolfo, *Las Clases Sociales en las Sociedades Agrarias*, Siglo veintiuno Editores, México, 1979. pág. 20

(10) Stavenhagen, R. ob.cit.pág. 22.

de clase no ha sido absorbido íntegramente por el de estratificación, se inspira invariablemente en la concepción marxista. Pero es bien conocido que en las obras de Marx, no se encuentra en ninguna parte una definición exhaustiva de las clases, y que el análisis sistemático del tema quedó in concluso en el último libro de El Capital.

La clase social es ante todo una categoría histórica. Es decir las - clases están ligadas a la evolución y al desarrollo de la sociedad, se en encuentran en las estructuras sociales constituidas históricamente. Las diversas clases existen en formaciones socio-históricas específicas; cada - época tiene sus clases sociales propias que la caracterizan. Marx habla - en sus análisis, del proletariado, de pequeña burguesía, de aristocracia-financiera, y estos términos tienen en cada caso un contenido específico- y concreto, de acuerdo con el momento histórico al que se refieren.

Las clases no son inmutables en el tiempo: se forman, se desarrollan, y se modifican a medida que se va transformando la sociedad. Representan- las contradicciones principales de la sociedad; son el resultado de estas contradicciones y a su vez contribuyen al desarrollo de las mismas, existe un movimiento dialéctico constante, cuyas particularidades, en cada ca so, sólo podrán ser descritas por las investigaciones empíricas. Las cla- ses obran como fuerzas motrices en la transformación de las estructuras - sociales; forman parte integral de la dinámica de la sociedad, y son movi das al mismo tiempo, por su propia dinámica interna. Las clases surgen de determinadas condiciones estructurales de la sociedad y constituyen ele- mentos estructurales de la misma.

Uno de los aspectos fundamentales del concepto de clases es que éstas no existen aisladas, sino como parte de un sistema de clases. Las clases sociales sólo existen unas en -relación con otras- . Lo que define a las diversas clases son las relaciones específicas que se establecen entre -- ellas. Una clase social sólo puede existir en función de otra. Las rela--

ciones entre las distintas clases pueden ser de diversa índole, pero entre ellas destacan las que podemos considerar como relaciones fundamentales o estructurales. Estas están determinadas por los intereses objetivos que tienen las clases, como resultado de las posiciones específicas que ocupan en el proceso productivo, como resultado también de la situación que tiene cada una de ellas con respecto a los medios de producción.

Las posiciones diferenciales que las clases ocupan en la estructura socioeconómica permiten que unas tengan mayor riqueza, mayor poder económico, mayor dominio político que otras, y este poder y dominio es ejercido en contra de los intereses de las clases que carecen de él. Por lo tanto, las clases en oposición son clases dominantes y clases dominadas; y -- las relaciones de oposición son relaciones de dominación-subordinación.

Nuestra sociedad, se enfrenta a un problema básico: la enorme disparidad que existe entre sus miembros, respecto a la participación en la -- producción, el ingreso, el consumo y las decisiones económicas. Esta disparidad se manifiesta no sólo en una distribución de la propiedad y del -- ingreso que beneficia a los estratos superiores, sino también en una marcada diferencia entre los que tienen empleo remunerado que les permite el acceso a un nivel de vida relativamente suficiente y los que, por el contrario, víctimas del desempleo y el subempleo, careciendo hasta de lo más indispensable, no pueden integrarse al desarrollo del país.

Durante los últimos tres decenios ha habido un rápido crecimiento de la población, con un aumento del índice medio anual de 1.8% a 3.4% en --- 1970. El crecimiento económico en el mismo período ha sido de 6.4%, pero este crecimiento ha beneficiado a diferentes regiones y sectores socio- - económicos en forma desigual. Cada vez más, existen dos Méxicos: El sec-- tor moderno, compuesto por la industria, los servicios de alta productividad y la agricultura de riego y buen temporal, y el sector tradicional -- asociado con la agricultura de temporal y la población urbana sin colocación ni ocupación fija. (12)

(12) A. de Lomnitz, Larissa, Como sobreviven los Marginados, Siglo XXI Editores, México, 4a. Ed. 1980 pág. 19.

Las zonas rurales han alcanzado rápidamente el punto de saturación demográfica; en cambio, las ciudades de más de 13,000 habitantes han seguido creciendo a un ritmo medio del 5% anual. Entre 1940 y 1970, la población urbana ha aumentado proporcionalmente, de un 20% a un 40% de la población total de México; este proceso ha impuesto un reto a la economía en términos de su capacidad para crear el número y tipo de empleos que la población está demandado. Hay alguna evidencia de que hasta ahora la economía mexicana ha sido incapaz de crear esos empleos, así como de que ésta ha sido una de las principales causas de la aguda concentración del ingreso que prevalece en México. Es necesario destacar, además, que muchos de los trabajadores registrados, que pasaron de ocupaciones de baja a alta productividad corresponden a obreros de construcción y similares. La industria de la construcción ha podido absorber un contingente importante de mano de obra marginada, ya que constituye una fuente de empleos de baja calificación, mal remunerados, sin seguridad social, fácilmente sustituibles y con ciclos de "boom" y desempleo que solamente ofrece un atractivo para este tipo de fuerza laboral. (13)

México, como es característico de los países subdesarrollados o incipientemente desarrollados, está formado por una sociedad con grandes desigualdades. Estas desigualdades se advierten en todos los terrenos, económicos sociales y culturales.

3.- SUJETOS DE LA MARGINALIDAD.

Son generalmente del sector más pobre del campesinado, que es el que más carece de la preparación necesaria para ingresar al sector urbano moderno de la economía. Al llegar a la ciudad no encuentran cabida en el mercado industrial de trabajo y gravitan hacia el estrato ocupacional marginado. Estas gentes inicialmente, van ocupando las viviendas más baratas: primero los tugurios centrales, hacinándose en las viejas casonas del centro de las ciudades, para luego ir poblando la periferia y los intersticios del espacio urbano, formando colonias que se conocen - - - - -

(13) A. de Lomnitz, Larissa, ob. cit. págs. 19-20

con diferentes nombres, según los países, barriadas, villas miseria, favelas, callampas, colonias de paracaidistas o rancherías. Los autores que han descrito estos conglomerados, destacan el predominio de migrantes rurales en estos asentamientos. En general, las condiciones de vida en las barriadas son de extrema pobreza.

Puntualizando, el marginado desde un punto de vista económico, es un individuo que no participa plenamente, ni en el mercado de trabajo, ni en el de consumo, carece de habilidades técnicas susceptibles de ser valorizadas en el mercado de trabajo: únicamente pueden vender su fuerza de trabajo como peones, sirvientes o trabajadores libres. Al mismo tiempo su bajo nivel de ingreso restringe drásticamente su poder de consumo.

CAPITULO II

LOS FLUJOS MIGRATORIOS HACIA LAS GRANDES URBES

1. FALTA DE INFRAESTRUCTURA

A) FALTA DE PLANIFICACION URBANA E INDUSTRIAL

B) FALTA DE INSTALACIONES SANITARIAS COMO DRENAJE Y AGUA POTABLE

C) CARENCIAS DE COMUNICACIONES ADECUADAS

2. INADECUADA PREPARACION PARA LA VIDA URBANA

* * *

LOS FLUJOS MIGRATORIOS HACIA LAS GRANDES URBES

A reserva de señalar con mayor precisión en el siguiente capítulo -- y sus respectivos incisos, las causas que generan el flujo migratorio, expondremos en éste apartado los problemas representativos y comunes de este complejo proceso, y los efectos e impacto que causan sobre los centros urbanos objeto de estos desplazamientos, y en todo caso la consiguiente - incapacidad de la sociedad en su conjunto para satisfacer las crecientes- demandas de bienes, servicios y demás beneficios propios de las grandes - ciudades, a que legítimamente aspiran estos grupos humanos.

Si bien es cierto que las ahora grandes ciudades de nuestro país y - de otras partes del mundo, surgieron como una necesidad del desarrollo -- económico y comercial propio de la época, y que por su propia dinámica se fueron convirtiendo en centro que ofrecían toda clase de satisfactores y posibilidades de desarrollo en todos los aspectos, tanto en lo individual como socialmente hablando, a partir de la revolución industrial particu-- larmente a lo largo del presente siglo, y entre otros factores por el in-- cremento demográfico observado en los últimos años, las previsiones ini-- ciales de sus fundadores fueron rebasadas ampliamente, creándose el pro-- blema de la macrocefalia que les impuso un crecimiento deformado y anár-- quico.

Las migraciones que ocurren en nuestro tiempo, deben situarse, para ser comprendidas adecuadamente, dentro del contexto del amplio proceso de cambio mediante el cual las estructuras sociales de casi todos los países

.... ...

del orbe se han venido transformando de sociedades fundamentalmente rurales y agrarias en sociedades primordialmente urbanas e industriales.

Más concretamente, los procesos migratorios, tanto internos como internacionales y tanto rural-urbanos como de otro tipo, sólo se comprenden adecuadamente cuando se ubican dentro del proceso de desarrollo del capitalismo en el mundo. En su versión moderna, las migraciones rural-urbanas no solamente son concomitantes con el proceso desencadenado por la revolución industrial a partir del siglo XVIII, sino que constituyen uno de los mecanismos fundamentales a través de los cuales dicho proceso de transformación se lleva a cabo.

De acuerdo a lo anterior, los factores explicativos de los flujos migratorios, de sus modalidades, causas y consecuencias, necesariamente varían de acuerdo al momento y situación histórica específicos en que dicho proceso de cambio tiene lugar.

Las migraciones rural-urbanas en América Latina, algunas características.

En relación con el proceso de industrialización de sus causas y consecuencias, podría decirse en términos analíticos generales que las migraciones rural-urbanas en nuestros países son, principalmente, de dos tipos:

Aquellas que responden a una situación de estancamiento y aquellas que responden a una situación de cambio tecnológico. Las primeras se dan a partir de zonas pauperizadas, de agricultura de subsistencia, en las cuales la creciente presión sobre la tierra, producto de una tasa elevada de crecimiento de la población en el contexto de una distribución muy desigual de los recursos agrícolas (tierra, agua, crédito, etc.), impide la absorción productiva de crecientes sectores que se ven obligados a migrar hacia las ciudades. Las segundas ocurren cuando algún factor importante de cambio, como la introducción de riego o de tecnologías más avanzadas.

de comunicaciones y transportes, etc. Modifica las características de la división del trabajo y desplaza mano de obra que en las condiciones específicas del medio rural de nuestros países no encuentra tampoco acomodo y se ve obligada también a buscar empleo en las ciudades. En el primer caso se trata de la emigración continua de excedentes de población, en especial de adultos jóvenes de ambos sexos que no tienen perspectivas alguna de encontrar empleo en el campo; en el segundo se trata de una migración esporádica y selectiva en función del personal que se ve desplazado de sus ocupaciones, ya sea por volverse éstas obsoletas o por no estar en posibilidades de competir en términos de disponibilidad de recursos, etc., frente a las nuevas oportunidades tecnológicas disponibles⁽¹⁴⁾.

Además de este tipo de migraciones se dan otras, como las migraciones estacionales y pendulares, en muchas ocasiones de un medio rural a otro, migraciones inter-urbanas, en especial de localidades pequeñas y atrasadas a otras mayores y más dinámicas, así como las migraciones de retorno, de las ciudades al campo o de las localidades más grandes a más pequeñas y migraciones internacionales, en especial entre países limítrofes.

Las migraciones rural-urbanas en México.

En nuestro país se da un proceso sostenido de industrialización aproximadamente a partir de la década de los años cuarenta. Con anterioridad, en especial en las últimas décadas del siglo pasado y la primera del presente, tuvo lugar cierto desarrollo industrial, especialmente en la ciudad de Monterrey y en la capital, con el consecuente crecimiento de la población de las mismas debido en gran parte a movimientos migratorios. También tuvo lugar la implementación de los inicios de una agricultura capitalista comercial, sobre todo mediante la colonización en el --

(14) Stern Claudio, Las Migraciones Rural-Urbanas, El Colegio de México. México, Cuadernos del CES, No. 2, 1979, Páginas 7 y 8

noroeste del país, programa que se volvería subsecuentemente de una importancia fundamental para comprender las relaciones que se establecieron en el campo mexicano, lo cual trajo consigo también movimientos migratorios de cierta importancia hacia dicha zona⁽¹⁵⁾.

Sin embargo, cuando menos a nivel nacional, la revolución armada y la etapa de consolidación de la misma durante la segunda y tercera décadas del siglo impiden temporalmente la continuación del proceso, no siendo hasta la década de los años cuarenta cuando se reinicia con gran vigor

A partir de entonces se inicia un proceso masivo de transformación de nuestra estructura económica y social, que continúa hasta nuestros días, y en el cual las migraciones rurales urbanas juegan un papel importante.

La búsqueda de movilidad social, la esperanza de mejorar los ingresos o simplemente el intento de encontrar un empleo canalizan hacia la ciudad grandes cohortes de emigrantes; éxodo masivo venido del campo, que se duplica con la llegada de población joven en un acelerado crecimiento demográfico. La ciudad atrae por el prestigio que guarda, pero es incapaz de absorber los flujos migratorios que suscita. Así se desarrollan y proliferan los ya mencionados "cinturones de miseria", que son el premio de las grandes ciudades; concentraciones de casas precarias a las que se ha denominado "colonias proletarias", las cuales, en una jerarquía muy relativa se sitúan un poco por encima de las ciudades perdidas. Ambas formas agrupan lo que la ciudad excluye o rechaza. Guardan el mérito de lo visible, conmoviendo más a los ciudadanos que los tugurios que proliferan en las viejas construcciones destartaladas del centro de la ciudad o que las viviendas fabricadas con materiales de deshecho que se insertan en los intersticios del tejido urbano. En ambos casos se trata, sin embargo, del mismo fenómeno de marginación de segregación social que sufren las capas

(15) Stern Claudio, ob. cit., Página 11.

más desfavorecidas de la población urbana . (16)

1.- FALTA DE INFRAESTRUCTURA.

Como ya hemos visto, los flujos migratorios hacia las grandes urbes, de gente proveniente del medio rural, con escasa o nula preparación, que al llegar a las ciudades no encuentran cabida en el mercado industrial - de trabajo y gravitan hacia el estrato ocupacional marginado. Inicialmente van ocupando las viviendas más baratas: primero los tugurios centrales, hacinándose en las viejas casonas del centro de las ciudades para luego ir poblando la periferia y los intersticios del espacio urbano, -- formando colonias que se conocen con diferentes nombres, según los países: barriadas villas miseria, favelas, callampas, colonias proletarias, etc., las cuales en su generalidad carecen de obras de infraestructura, como -- drenaje, vialidad, banquetas, agua potable y electrificación.

Careciendo las autoridades competentes de los recursos financieros, para proveer, sufragar y ampliar toda la red de infraestructura urbana -- básica, en atención a las necesidades crecientes de la población, de ahí la importancia de la adecuada administración de esos recursos.

a) Falta de Planificación Urbana e Industrial.

Aunado a lo anterior, la falta de previsión para planear a corto y -- largo plazo el crecimiento de la ciudad, todo esto provocó las contradicciones aparentemente insuperables de carácter social que estamos padeciendo.

Por otra parte, el acelerado y anárquico desarrollo industrial en -- torno a los centros urbanos, si bien es cierto que contribuyó a la generación de empleos, por otra parte ha influido en el creciente deterioro del

(16) Ferras, Robert, Ciudad Netzahualcóyotl, Un Barrio en Vías de Absorción por la Ciudad de México. El colegio de México, Cuadernos del -- CES No. 20, 1977, Página # 4.

medio ambiente alterando la calidad del habitat urbano.

Con el transcurso del tiempo y en gran medida debido al desarrollo tecnológico, el sector industrial fué incapaz de absorber en su totalidad la mano de obra disponible, limitándose tan sólo a dar cabida a obreros - cada vez más calificados.

b) Falta de Instalaciones Sanitarias como Drenaje y Agua Potable.

Como ya hemos anotado anteriormente, las colonias suburbanas, precarista o cinturones de miseria que se han formado como consecuencia de las migraciones rural-urbana, carecen de los más elementales servicios sanitarios como son drenaje, agua potable, etc., incidiendo todo esto en el grave deterioro de la salud de amplios sectores de la población, que por su condición de marginados no tienen acceso a la información básica relativa a los programas de medicina preventiva, de ahí que proliferen entre otras las enfermedades gastrointestinales que afectan esencialmente a la población infantil, multiplicando los índices de mortalidad de la misma.

c) Carencia de Comunicaciones adecuadas.

A nadie escapa en la actualidad, la extraordinaria importancia que - tienen los medios y vías de comunicación en la vida cotidiana de las grandes ciudades.

A tal grado que han venido ha constituirse en centros neurálgicos de bastísima y compleja actividad humana, propia de las grandes urbes. De -- tal manera que las fallas u omisiones en la prestación de servicios de és ta naturaleza puede en un momento dado paralizar el ritmo febril de ciuda des, con las consiguientes pérdidas económicas en el proceso productivo - valuado en horas hombre.

Dada su importancia es que el Estado en nuestro país, ha tomado a su cargo la prestación de estos servicios.

Si bien es cierto que existe una compleja red de Vasos comunicantes, entre los habitantes de los llamados cinturones de miseria que rodean a las grandes ciudades, también es cierto que debido a su relativo aislamiento y a la falta de adecuadas vías de comunicación y transportes, las posibilidades de integración de esas colonias a los beneficios del desarrollo social se ven obstaculizados.

2. INADECUADA PREPARACION PARA LA VIDA URBANA.

Además de los problemas que en anteriores incisos hemos señalado, -- respecto de la marginalidad social, queremos destacar en este apartado -- las características de los llamados "procesos de transculturación", del -- que los marginados son protagonistas. Procesos en los que se ha observado por una parte, que se mantienen las pautas y patrones culturales de su lugar de origen, y por otra la incapacidad para asimilar las pautas y patrones culturales propias de la ciudad.

Este interesante proceso de transculturación ha sido y es objeto de investigación y estudio entre otras disciplinas por parte de la Antropología Social.

En estr proceso de transculturación, es decir de transición de una - cultura a otra, es evidente la contradicción operante al sucitarse el cho que entre dos concepciones del mundo y de la vida, que impone a los emi--grantes un largo y penoso esfuerzo de adaptación a los patrones y pautas de cultura del mundo ciudadano (y que algunos jamás lo logran).

Al quedar atrás y en el pasado el mundo provinciano, como un univer--so que conformó su visión del mundo y de la vida en un todo integrado y -

armónico, en el que una serie de valores y categorías sociales cumplían una función de identidad consigo mismos y con los demás y en razón de los cuales transcurría la vida cotidiana, se acentúa la nostalgia del recién llegado a la ciudad por su lugar de origen.

Por otro lado al romperse el lento y pausado ritmo de la vida de la provincia, más cercana a la naturaleza, y sin sobresaltos violentos que lo alteren para incorporarse por un imperativo vital de subsistencia al intenso y febril ritmo de actividades propias de las grandes ciudades, el cual exige un esfuerzo adicional de recursos físicos y emocionales, que trae como consecuencia el agotamiento, envejecimiento y muerte prematura.

Cabe hacer mención, que el acceso al mercado de trabajo propio de -- las grandes urbes, como ya lo hemos visto, requiere de una cada vez mayor calificación para el desempeño de una amplia gama de actividades, especializadas o semi-especializadas, calificación de la que adolecen la mayoría de los emigrantes rural-urbanos, y que trae como consecuencia la reducción de sus posibilidades de empleo remunerativo y permanente, obligándolos al desempeño de trabajos eventuales y de subsistencia. Viéndose limitadas por esto sus posibilidades de ascenso en la escala social, con los consiguientes beneficios que traería aparejados.

La situación que ha grandes razgos hemos descrito y señalado en el presente inciso, no es más que el reflejo de un profundo estado de injusticia social y de una no equitativa distribución de los beneficios materiales y culturales creados por el trabajo de los mexicanos, lo que nos obliga con carácter de urgente, a replantear con toda seriedad, la posibilidad y necesidad de un modelo de desarrollo en el que la justicia social deje de ser un postulado para convertirse en una realidad.

C A P I T U L O I I I

CAUSAS QUE ORIGINAN LOS FLUJOS MIGRATORIOS.

1. INSEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y
MALA DISTRIBUCION DE LA MISMA.
2. FALTA DE ORGANIZACION DEL CAMPESINO PARA LA
PRODUCCION.
3. FALTA DE CANALES ADECUADOS DE COMERCIALIZACION.
4. LA DESCAPITALIZACION DEL CAMPO.
5. FALTA DE CREDITOS OPORTUNOS Y ASESORIA TECNICA
EN LOS CULTIVOS DE TEMPORAL.
6. INSUFICIENTES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN EL ME
DIO RURAL COMO:
 - A) DISTRITOS DE RIEGO
 - B) MECANIZACION Y TECNIFICACION DEL CAMPO
 - C) INVERSIONES EN EL CAMPO DE LOS SECTORES PRI-
VADO Y OFICIAL.
 - D) FUENTES DE TRABAJO
 - E) OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS EN LOS POBLADOS.
 - F) UNA VERDADERA PLANIFICACION AGROPECUARIA E
INDUSTRIAL.

- - -

CAUSAS QUE ORIGINAN LOS FLUJOS MIGRATORIOS

En los últimos años, la economía capitalista ha experimentado un proceso inflacionario sin precedentes, propio de su crisis, que, como es ineludible, afecta la economía de los países capitalistas dependientes, en sus sectores mas debiles y en especial en el renglón de alimentos. La miseria y explotación que se han agudizado en algunos países, al grado de padecer hambre, cobrando cada vez mas vidas a medida que se acentúa la baja producción agropecuaria, generalizándose la especulación altamente lucrativa y concentradora de la riqueza, generada esta por las fuerzas productivas, tierra y fuerza de trabajo.

Sin pretender agotar en este trabajo, en forma exhaustiva, las causas que a nuestro juicio originan el flujo migratorio campo-ciudad, si --abordamos en este capítulo las que consideramos de orden estructural o de fondo y que son las que a continuación se mencionan:

I. INSEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y MALA DISTRIBUCION DE LA MISMA.

Como es del conocimiento de todos aquellos estudiosos y especialistas en la materia, el problema de la tenencia de la tierra es cardinal y definitorio en la historia de este país, y para quién pretenda entenderla e interpretarla adecuadamente.

Así tenemos que, en nuestro país y hasta donde las investigaciones de carácter histórico nos permiten conocer, existían entre los Tenochcas, antes de la conquista, como formas de tenencia de la tierra las siguientes:

I. Tierras Comunes.

II. Tierras Públicas.

"De estas dos formas de tenencia territorial, la que mayor importancia reviste para nuestro estudio es la comunal, correspondiente a los núcleos de población, por los notorios vínculos con las instituciones agrarias contemporaneas. En ella distinguimos dos tipos fundamentales: a) Cal

pullalli, tierras del Calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondían a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia. b). Altepeltalli: Que eran tierras de los pueblos, que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. Con los productos restantes se integraba un fondo común que dio origen a las Cajas de Comunidad que reglamentó en la Colonia la - Legislación de Indias".⁽¹⁷⁾

"A partir del descubrimiento de América, y con el advenimiento de la conquista, el despojo y genocidio fueron legitimados por las llamadas Bulas Alejandrinas, para fundar y justificar su derecho sobre las tierras de América en los términos siguientes: "Por donación de la Santa Sede --- Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, islas y tierra firme del Mar Océano, descubiertas o por descubrir y están incorporadas en nuestra real Corona de Castilla".⁽¹⁸⁾

Es en ejercicio de tales títulos que la Corona de Castilla en tiempos de la Colonia, introduce las formas y modalidades de propiedad existente en aquella época.

Ahora bien el esquema básico de la propiedad en la colonia la podemos establecer doctrinariamente en la siguiente forma:

1. Propiedad de los españoles.
2. Propiedad comunal de los indígenas.
3. Propiedad eclesiástica.
4. Tierras realengas.

El origen de la propiedad territorial de los españoles en lo que fue la Nueva España, se constituye con los repartos y mercedes otorgados a --

(17) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Editorial LIMSA, Segunda Edición. México. 1978.pág. 92.

(18) Lemus García, Raúl, ob.cit., pág.104.

los conquistadores para compensar los servicios prestados a la Corona.⁽¹⁹⁾

La propiedad de los españoles adopta dos modalidades: a) Individual-
y b) Comunal.⁽²⁰⁾

La propiedad individual surge con los primeros repartos de tierras -
realizados por Don Hernán Cortés, y los posteriores efectuados por la Co-
rona directamente. Entre las instituciones que dieron origen a la propie-
dad individual debemos señalar las siguientes:⁽²¹⁾

Merced Real.- Es una disposición del Soberano, y mediante ella se ce
den tierras u otras clases de bienes a los españoles en recompensa por --
los servicios prestados a la Corona.⁽²²⁾

Caballería.- Es una medida agraria que se utilizó para otorgar las -
Mercedes a los soldados de a caballo, quienes prestaron una mayor utili-
dad en la conquista.⁽²³⁾

Peonía.- Como la caballería, es una medida agraria que sirvió de ba-
se para compensar con tierras a los infantes o soldados de a pie.⁽²⁴⁾

Suertes.- Son tierras de propiedad y usufructo individual. A cada so
lar, en las poblaciones españolas de nueva fundación, le correspondía una
suerte de terreno de labor. Esta equivale a la cuarta parte de una caba-
llería.⁽²⁵⁾

Confirmación.- Institución jurídica, en virtud de la cual una perso-
na física o moral podía obtener confirmación de sus derechos sobre la tie
rra poseída, esgrimiendo título legítimo y si carecía de el comprobando -
justa prescripción, estando en la obligación de devolver a la Corona las-

(19) *Ibíd.*, pág. 116.

(20) *Loc.cit.*

(21) *Idem.*

(22) *Idem.*

(23) *Ibíd.*, pág. 117

(24) *Ibíd.*, págs. 117-118

(25) *Loc. cit.*

tierras que no poseía en tales condiciones. (26)

Composición.- La composición es aquella institución legal por la que una persona física o moral que está en posesión de tierras en mayor cantidad de las que amparaba su título, por un período de diez años o más, podía adquirirlas de la Corona, logrando la titulación correspondiente, mediante un pago moderado, previa información de testigos que acreditasen la posesión y siempre que no fuera en perjuicio de los indios. Las composiciones podían ser individuales o colectivas. (27)

Prescripción.- La prescripción adquisitiva es otra de las instituciones mediante la cual los españoles lograron aumentar la propiedad individual. El término para que operase la prescripción variaba de diez a cuarenta años, atendiendo a la mala fe del poseedor. (28)

Compra-venta y remates.- Otro de tantos procedimientos que llegaron a cobrar importancia, fue la compra venta y remates, cuando cayeron en desuso las Mercedes Reales, y los apremios económicos de la Corona agotaban todos los recursos a fin de obtener fondos. Por eso se hace referencia a dichos actos jurídicos, como procedimientos utilizados para integrar el sistema de propiedad de la época.

Tierras ilegalmente anexadas.- Además de las instituciones legítimas, mediante las cuales, los españoles adquirieron la propiedad individual de grandes extensiones territoriales, recurrieron en muchos casos, a procedimientos ilegales para aumentar sus propiedades. Entre otros podemos indicar los siguientes: a) La invasión de propiedades indígenas, b) La invasión de terrenos realengos y c) En el caso de la encomienda, el encomendero abusando de su poder y autoridad sobre los indios encomendados, en muchos casos se apropiaba las tierras de éstos. (29)

(26) Idem.

(27) Ibídem, pag. 118-119

(28) Loc. cit.

(29) Idem.

PROPIEDAD COMUNAL. La propiedad comunal de los españoles no reviste la -- importancia de la individual; sin embargo, varias de las instituciones de este tipo vigentes en la metrópoli, fueron introducidas por los españoles en la fundación de pueblos en la Nueva España, tales como el ejido, la -- dehesa y los propios. En efecto, la Ley VII, Título VII, Libro IV de la -- Recopilación que venimos citando, establece: "El término y territorios, -- que se diere a poblador por capitulación, se reparta en la forma siguiente: Sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y -- exido completamente, y dehesa en que pueda pastar abundantemente el ganado, que han de tener los vecinos, y mas otro tanto para los propios del -- lugar: el resto de el territorio y término se haga cuatro partes: la una -- de ellas, que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo, y las otras tres se reparten en suertes iguales para los pobladores."⁽³⁰⁾

De esta disposición se deduce que las poblaciones de españoles, además de la zona urbana dividida en solares y de la suerte que a cada solar correspondía, tenían las siguientes propiedades de índole comunal:⁽³¹⁾

- a) El ejido era una institución que en los pueblos españoles servía para que la población creciera a su costa, para campo de recreo -- y juego de los vecinos, para era y para conducir el ganado a la -- dehesa.⁽³²⁾
- b) Los propios eran bienes que pertenecían a los Ayuntamientos y ser -- vían a los Municipios para los gastos de la Comuna y atención de -- los servicios públicos. Había propios, urbanos y rústicos, enclavados en el casco de la población y entre las tierras de uso comu -- nal.⁽³³⁾
- c) La dehesa es una porción de tierra acotada, destinada para pastar -- el ganado en los pueblos españoles.⁽³⁴⁾

(30) *Ibidem*. págs. 119-120

(31) *Loc. cit.*

(32) *Idem*.

(33) *Idem*.

(34) *Idem*.

PROPIEDAD DE LOS INDIGENAS. En este tipo de propiedad, se debe hacer una distinción entre la propiedad individual y la comunal, solo que, a diferencia de la propiedad de los españoles, la preponderante respecto a los indígenas es la comunal. (35)

Una de las medidas acertadas de la Corona fue ordenar el respeto de la propiedad y posesión de las tierras de los pueblos de indios, y organizar las comunidades en condiciones similares a las que venían observando los indígenas desde la Precolonia. (36)

Reducciones.- El Consejo Real de las Indias, consideró pertinente reducir a pueblos a los indígenas que vivían separados y divididos por montes y sierras, privados de todo beneficio corporal y espiritual. (37)

De acuerdo a la organización territorial de la propiedad comunal, -- los pueblos de los indios tenían derecho a fundo legal, ejidos, propios y tierras de común repartimiento. Reseñaremos brevemente cada una de estas instituciones.

Fundo Legal.- Es el lugar reservado para caserío del pueblo, es la zona urbana dividida en manzanas y solares, con sus calles, plazas, mercado, rastro, templo, cementerio, escuela, cabildo y demás edificios públicos. (38)

Ejido.- Son las tierras que se encuentran a la salida de los pueblos, de una legua de largo, donde los indios pueden tener su ganado sin que se revuelva con el de los españoles. Consecuentemente, en los pueblos de los indios, además de las finalidades indicadas cuando hablamos de la institución en los pueblos de españoles, tenía la específica de servir para pastar al ganado.

(35) *Ibidem*, págs. 120-121

(36) *Idem*.

(37) *Idem*.

(38) *Ibidem*, págs. 122.

Tierras de Común repartimiento.- Estas tierras llamadas también de comunidad o de parcialidades indígenas, eran las que se repartían en lotes a las familias de los indios, para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos, Estaban sujetas a un régimen similar a los calpulla llis de la precolonia, es decir, las usufructuaban en forma permanente, - pero podían perderlas si se ausentaban definitivamente de pueblo o dejaban de cultivarlas durante tres años consecutivos. Los lotes que quedasen libres se repartían entre las nuevas familias. (39)

Las propiedades comunales de los indígenas eran inalienables, imprescriptibles, inembargables y no podían someterse a ningún gravamen.

Pastos, Montes y Aguas. Los pastos, montes y aguas, por su relación directa con la producción ganadera, se sujetaron a un régimen especial -- que los declaraba comunes a todos los habitantes, ya fueran españoles, indios o castas, prohibiendo el establecimiento de cercados o cualquier --- otro impedimento para el libre uso de los mencionados recursos naturales. (40).

PROPIEDAD ECLESIASTICA. En la época de la Conquista y Colonización de -- América, encontramos en el derecho español, la prohibición expresa para enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas. (41)

La Ley X, Título XII, Libro IV de la Recopilación sobre el particular manda: "Repártanse las tierras sin exceso entre descubridores, y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no las puedan vender a Iglesia, ni Monasterio, ni a otra persona Eclesiástica, pena de que hayan perdido, y pierdan, y puedan repartirse a otros. (42)

(39) Ibídem, pág. 123.

(40) Loc. cit.

(41) Ibídem, pág. 124

(42) Idem.

A pesar de esa prohibición las instituciones religiosas llegaron a - adquirir grandes propiedades territoriales, en virtud del espíritu reli-- gioso que prevalecía en la época y que determinaba el otorgamiento de --- grandes extenciones mediante donaciones en bienes territoriales al clero.

El abuso en la adquisición y concentración de bienes raíces en manos del clero, no solo afectaba la economía de la Nueva España, provocando el consiguiente malestar social, sino que además afectaba el erario público-- puesto que la Iglesia gozaba de varias exenciones. Esto motivó que las au-- toridades españolas, así como el propio Papa, dictaran diversas providen-- cias para impedir la concentración territorial. Paulo III expidió un bre-- ve en 1537 prohibiendo que la Iglesia adquiriese bienes raíces en perjui-- cio de los indios. El 24 de octubre de 1576, por cédula real, se dispuso que ningún monasterio de frailes o monjas adquiriesen más bienes, rentas ni granjerías que las que ya tuvieran.⁽⁴³⁾

TIERRAS REALENGAS.- Son los terrenos que se reservaban al rey para dispo-- ner de ellos según su voluntad, o sea, las nuevas tierras conquistadas a nombre del Soberano, a las que éste no había destinado a un servicio pú-- blico, ni cedido, a título gratuito u oneroso, a individuo o corporación.

Es así como fué que a través de los procedimientos e instituciones - anteriormente expuestos y sin excluir los despojos de que fueron víctimas las comunidades indígenas, a lo largo de la época colonial se fueron con-- centrando grandes extensiones de tierras en unas cuantas manos, constitu-- yendo la gran propiedad rural o latifundismo. Prevaleciendo a lo largo de todo este proceso de concentración de la tierra, la concepción romana clá-- sica de la propiedad con todos sus atributos a saber: Ius fruendi, Ius -- utendi y Ius abutendi.

Exceptuandose la propiedad comunal indígena que obedecía a otra con-- cepción.

(43) Ibídem, pág. 125

Cabe hacer mención que estas fueron algunas de las causas concurrentes también en la lucha de independencia.

Si bien es cierto que para documentar la exposición anterior hemos seguido la acuciosa descripción que de las instituciones en materia de la tierra nos hace el maestro Raúl Lemus García en su multicitada obra, --- también es cierto que trás la fachada del formalismo institucional y legal, y de una aparente inmovilidad social, se operaba una lenta e irreversible descomposición de la sociedad Colonial, cuyas irreductibles contradicciones acabaron por resolverse en una resultante o síntesis histórica-inevitable, la revolución de independencia.

Proceso desencadenado por el cura Hidalgo, en cuyo programa político, abolía la esclavitud, suprimiendo los tributos y decretando la devolución de las tierras a los naturales.

Empero, Hidalgo planteaba una independencia a nombre de Fernando VII, Rey de España.

A su vez Morelos define con claridad el aspecto político de la independencia y le da un contenido económico.

En su programa político, quita el nombre de Fernando VII y declara la independencia; constituye la personalidad de la Nación, declara la igualdad, la libertad y buen gobierno y proyecta un nuevo régimen republicano.

Esto lo hace a través del Congreso de Anahuac celebrado en Chilpancingo, en cuyo seno declara que se ha recobrado la soberanía usurpada y por tanto rota para siempre la dependencia de España. Soberanía que hace residir en la Nación Americana, cuyo ejercicio correspondía a un consejo formado por naturales, a los que declara americanos, diferenciándolos del español y los declara libres y exentos del pago de tributos.

Para Morelos la causa de la desigualdad residía en la forma de propiedad de la tierra. De esta manera, partiendo de la realidad económica -

como causa, la independencia con Morelos, propone como programa de acción, soluciones esencialmente opuestas a los intereses de la clase dominante, - por lo que significa un verdadero cambio del sistema; por ello la presencia de Agustín de Iturbide una vez consumada la independencia, significó un mero cambio político que por ser tal, frenó el movimiento de masas --- campesinas y dejó intocables las posiciones de predominio de la clase dominante.

Así las grandes propiedades permanecen y se perpetúan a través de -- instituciones como el mayorazgo que impide su desmembramiento, el indio y el mestizo pasan de esclavos a la condición de siervos del hacendado, con sagrándose así en la independencia, los elementos feudales herederos de - la colonia y los dos signos visibles del feudalismo: el latifundismo y la servidumbre; y esto cuando Europa había iniciado ya el proceso capitalísta.

Instancia fundamental y momento estelar de nuestra historia que al - acabar con tres siglos de explotación y dominación colonial, no resuelve en su totalidad la compleja gama de problemas heredados de la dominación española, aunque si los replantea en otros términos al asumir la Nación - el ejercicio de su soberanía.

La consumación de la Independencia no significó la destrucción del sistema de explotación existente, con el poder económico concentrado en - unas pocas manos. La desigualdad en las condiciones sociales y económicas de las clases en este período, acarreó violencia e inestabilidad política, que propiciaron constantes movimientos armados. En los asuntos internos - del país las doctrinas políticas del liberalismo y conservadurismo, entre las cuales se devatía la nueva sociedad mexicana, provocando un enfrentamiento entre las clases que culminó con el período de la Reforma.

El estallido inevitable de la revolución de Independencia de 1810, - de acuerdo a la perspectiva histórica que nos aporta el paso del tiempo, -

se nos plantea como el inicio de una revolución permanente en el acontecer mexicano, impulsada por la naturaleza de las contradicciones propias de un proceso histórico que aún no ha concluido y que en la actualidad se proyecta hacia el futuro dentro de la actual correlación de fuerzas políticas, sociales e ideológicas operantes en la realidad mexicana de nuestro tiempo.

Con el advenimiento del México Independiente entramos a una fase del desarrollo histórico extremadamente compleja y de difícil tratamiento e interpretación, dada la anarquía política, económica y social que privó entre los años de 1821 y 1857.

Un elemento clave de interpretación y comprensión de la época, nos lo proporciona el aspecto agrario, específicamente en lo que respecta a la naturaleza de la tenencia de la tierra y su marco de referencia inevitable constituido por los conflictos políticos en que se encontraban enfrascadas las corrientes liberal y conservadora en su lucha por el ejercicio del poder de acuerdo a sus respectivos programas y concepciones, relativas a la organización política del país en cuanto a federalismo o centralismo.

Una vez rechazada la abdicación de Agustín de Iturbide, durante la reunión del Congreso Constituyente el 19 de Marzo de 1823 por considerarlos representantes populares que Iturbide jamás había sido emperador, es expulsado del país y al intentar su retorno, es apresado y fusilado el 19 de Julio de 1824. El Congreso instituye el Poder Ejecutivo Colegiado, --- siendo sus primeros integrantes Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y el Gral. Negrete. El tres de febrero de 1824 se firma el Acta Federal que adopta el sistema federalista y el 4 de octubre del mismo año se expide la primera Constitución.

De acuerdo a los antecedentes brevemente anotados nos damos cuenta,-

que la preocupación primordial de los hombres al servicio de la Patria se orientaba hacia la integración y consolidación de la organización política del país, dejando en segundo plano los grandes problemas sociales, entre los que destacaba por su complejidad el agrario, heredado de la Colonia.

El maestro Raúl Lemus García, en su ya citada obra de Derecho Agrario Mexicano, nos explica, que más que hablar de una integral política -- agraria de los primeros gobiernos independientes, debemos aludir a una política legislativa en la materia. En efecto, desde los primeros años nos encontramos con una serie de decretos, órdenes y acuerdos que tienden a promover la colonización de los baldíos, pero fundamentalmente a compensar a los viejos soldados que en la lucha por la Independencia, habían prestado eminentes servicios a la Patria.⁽⁴⁴⁾

Entre las principales leyes y decretos en materia de colonización tenemos las siguientes:

DECRETO DEL 14 DE OCTUBRE, 1823

Mediante este decreto se dispuso la creación de la provincia de "El Istmo" con capital en Tehuantepec, promoviendo la colonización de terrenos baldíos del centro del Istmo y la barra de Coatzacoalcos. El artículo séptimo del Decreto divide los citados terrenos en tres partes. La primera se destina a repartir lotes entre militares retirados y personas que habían prestado sus servicios a la Patria. La segunda fracción se otorga a capitalistas nacionales y extranjeros, que observen buena conducta y -- sean industrioses, prefiriéndose a los casados. La tercera parte debía -- otorgarse a los vecinos carentes de propiedad, por conducto de la diputación provisional.⁽⁴⁵⁾

LEY DEL 18 DE AGOSTO DE 1824. Es la primera Ley General en materia de Colonización y consta de 16 artículos. El artículo-

(44) *Ibíd.*, pág., 176

(45) *Ibíd.*, págs., 176-177

primero otorga plenas garantías a colonos extranjeros; pero el noveno --- otorga decho preferenciales a los ciudadanos mexicanos en materia de colonización. El artículo 10 preserva los derechos de los militares. Prohibe el acaparamiento de baldíos, señalando que no se permite se reúna en una sola mano como propiedad más de una leguada cuadrada de cinco mil varas - de tierra de regadío, cuatro temporal, y seis superficies de abrevadero. El artículo 15 exige el requisito de la vecindad para que los colonos puedan conservar sus tierras. El artículo 4o. prohíbe la colonización de los territorios que se hallen entre las 20 leguas limítrofes a otro país o 10 próximas a los litorales, salvo aprobación del Supremo Poder Ejecutivo. - El artículo 8o. faculta al gobierno para adoptar las medidas que juzgue - pertinentes con respecto a los extranjeros a efecto de preservar el régi-men Federal. El artículo 3o. faculta al Congreso de los Estados para que - en sus respectivas jurisdicciones expidan las leyes o reglamentos necesari-os para promover la colonización, ajustándose a las Leyes Federales. Esta Ley estuvo vigente hasta el año de 1830 en que se dictó una nueva, sin que haya dado resultados positivos en su aplicación. De su texto se dedu-cen varias preocupaciones: preservar al Gobierno Federal de una política-malévola por parte de los colonos y prohibir que pasaran a manos las tie-rras colonizadas. Esta Ley otorga a las Entidades Federativas la facultad de disponer de los baldíos ubicados en su jurisdicción. (46)

LEY DE 6 DE ABRIL DE 1830. Esta Ley General es la segunda de la ---- Unión, integrada por 18 artículos. Mediante esta Ley el gobierno queda facultado para nombrar comisionados que visiten las colonias fronterizas a fin de comprobar que se ajusten a la ley, pudiendo el Ejecutivo Federal - tomar los terrenos que consideren propios para fortificaciones, arsenales o colonias de presidiarios que se ocupen de la construcción de las obras-de defensa, fortificaciones, caminos. etc. (47)

Conforme al artículo séptimo, las familias mexicanas voluntariamente quieren colonizar, recibirán tierras suficientes, útiles de labranza, ma-

(46) *Ibidem*, pags. 177-178

(47) *Idem*.

nutención por un año, además de los gastos de traslado, para lo que se --
destina la suma de quinientos mil pesos. (48)

Lo más digno de consideración de esta Ley, es la preocupación ---
por la conservación de la integridad territorial del Estado y las diver
sas medidas de defensa que decreta, promoviendo a la vez la colonización--
con mexicanos ya en forma forzosa reuniendo a los presidiarios, o con vo
luntarios. (49)

REGLAMENTO DE 1846. Por decreto del Presidente Interino de la Repú--
blica José Mariano de Salas, dictado el 27 de noviembre de 1846, se crea
la Dirección de Colonización dependiente del Ministerio de Relaciones Ex
teriores e Interiores; y el 4 de diciembre del mismo año dicta un Regla--
mento sobre Colonización, cuyas orientaciones fundamentales resumiremos -
en los términos siguientes: (50)

Postula la necesidad de inventariar, medir y planificar los terrenos
baldíos colonizables del país, dividiéndolos en lotes regulares de una mi
lla cuadrada. (51)

Las ventas de baldíos se realizarán en remate público al mejor pos--
tor.

La Dirección de Colonización tenía la facultad de contratar con par
ticulares o compañías la formación de nuevas colonias con la condición -
de que en ellas no será permitida la esclavitud. Los colonos extranjeros--
serán considerados como ciudadanos de la República. En los artículos 45 y
46 se autorizan y regulan la integración de colonias militares. (52)

LEY GENERAL DE 16 DE FEBRERO DE 1854. El Ministerio de Fomento, Co--
lonización, Industrial y Comercio publica el 16 de febrero de 1854 una -
Ley en materia de Colonización, quedando facultado para nombrar agentes -

(48) *Ibíd*em, págs. 178-179

(49) *Idem*.

(50) *Idem*.

(51) *Ibíd*em, págs, 178-179

(52) *Idem*

Europa que promuevan y dirijan la inmigración hacia la República, teniendo éstos la misión de seleccionar a los colonos europeos quienes deberían ser católicos, de buenas costumbres y tener alguna profesión útil a la comunidad.⁽⁵³⁾

Los emigrados que quisieran dedicarse a la agricultura recibirían un cuadro de terreno de 250 varas para cada lado cuya propiedad adquieren al terminar de liquidarlo en un plazo que se les otorga de cinco años, con la condición de que residan y cultiven su lote el mismo término, perdiendo su derecho si no pagan el precio del lote dentro del plazo fijado o no cumplen las obligaciones impuestas.⁽⁵⁴⁾

Los emigrados que se radiquen en la República se consideran ciudadanos mexicanos, expidiéndoseles el certificado correspondiente.

El artículo 15 deroga todas las leyes, decretos y reglamentos expedidos con anterioridad.⁽⁵⁵⁾

En materia de colonización, la acción legislativa en esta primera -- época, no dio los resultados apetecidos en cuanto a la conservación de la integridad territorial de la República. El propio criterio oficial, así lo reconocía al expresar que "Las disposiciones relativas a la colonización de nuestro país habían quedado hasta esa fecha en simples proyectos, sin que hubieren tenido efecto ninguno. Esta opinión es perfectamente validera para el lapso en que estuvo vigente la Ley de 1854".⁽⁵⁶⁾

Pese a la abundancia legislativa en el aspecto agrario y de cuyas -- disposiciones más relevantes que en materia de colonización hemos mencionado, la propiedad de la tierra permaneció concentrada e incluso acrecen- tada en manos de los grandes latifundistas tanto laicos como eclesiásti- cos.

(53) Ibidem, págs. 180-181

(55) Idem.

(54) Idem.

(56) Idem.

Así mismo es durante esta etapa del México Independiente, en el que la Nación busca consolidar su independencia política, haciendo frente entre otros problemas a la injusta guerra de intervención impuesta a nuestro país por los Estados Unidos en 1847, que significó para México despojo y pérdida de más de la mitad de su territorio.

Este período también se caracterizó por el conjunto de ideas que se manejaron con anterioridad a 1856 y que fueron creando conciencia en el pueblo de México, respecto a los grandes males sociales y económicos derivados del latifundismo eclesiástico y de su régimen de amortización. En esta etapa se manejan los primeros proyectos de afectación de los bienes de la iglesia y se va integrando una fuerte corriente de opinión pública que postula la absoluta separación de la Iglesia y del Estado y el sometimiento en los asuntos temporales de la primera al segundo.

Destacados precursores e ideólogos de la Reforma que contribuyeron en forma decisiva a plantear en sus justos términos el problema del latifundismo eclesiástico, y la intervención de la iglesia como poder real en asuntos del Estado, lo fueron y merecen destacarse por su patriotismo y su talento el Dr. José María Luis Mora y Don Valentín Gómez Farías.

Para el año de 1854 en que estalla la revolución de Ayutla contra el poder conservador y centralista de Antonio López de Santa Anna protector del latifundismo eclesiástico, de la inmovilidad social y destacado exponente de la contra-reforma. Esta revolución posibilita el cambio en la correlación de fuerzas políticas llevando al poder a la corriente liberal y reformista encabezada por Don Juan N. Alvarez, Ignacio Comonfort y el Coronel Florencio Villarreal a quienes se suma el entonces exgobernador de Oaxaca, Don Benito Juárez.

Al asumir interinamente la Presidencia de la República el caudillo guerrerense Don Juan N. Alvarez, entre las medidas que toma y que merecen destacarse en su breve ejercicio como Presidente, es el hecho de convocar

al Congreso Constituyente de 1856-1857.

Al presidente Alvarez sucede Ignacio Cómofort, quien expide la Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856, la cual en sus artículos primero y segundo establece que todas las fincas rústicas y urbanas que tienen o administren las corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicarán - en propiedad a los arrendatarios, o enfiteutas, por el valor correspon---diente a la renta o canon que pagan, calculada como rédito al 6% anual. Cuando sean varios los inquilinos, las urbanas se adjudicarán al que pa---gue más renta, y en igualdad de circunstancias al más antiguo, respecto - de las rústicas se adjudicarán a cada arrendatario la parte arrendada. Los inmuebles que no se encuentran arrendados se adjudicarán en subasta - pública al mejor postor. (57)

Las adjudicaciones se hacían en las cabeceras del partido dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, en favor de los ---arrendatarios, de quienes se subrogan los derechos o, en última instancia, del denunciante, a condición de que se formalice la adjudicación en favor de éste último dentro de los siguientes 15 días de hecha la denuncia. Al-denunciante se le bonificará como premio, la octava parte del precio de - la finca adjudicada, las enajenaciones deberán constar en escritura pública. Todas las traslaciones de dominio ejercitadas con motivo de la aplica---ción de la Ley comentada, causarán una alcabala del 5% que se pagará en - la siguiente forma: una mitad en numerario y la otra mitad en bonos consolidados de la deuda interior, por las adjudicaciones que se celebren den-tro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una tercera parte- en bonos por las que se hagan en el segundo, y sólo una cuarta parte en - bonos y tres cuartas partes en numerario por las que se practiquen dentro del tercero, cumplidos los tres meses se pagará íntegramente en numerario la alcabala. (58)

Cabe hacer notar que la finalidad primordial de esta Ley fué la de -

(57) *Ibíd*em, págs. 205

(58) *Ibíd*em, págs. 205-206.

liberar las propiedades del clero sujetas a mano muerta, es decir dar movimiento y libre circulación a la propiedad raíz, propiedad de corporaciones civiles y religiosas que hasta ese momento se habían mantenido estacionarias. De esta manera se pretendía formar la pequeña propiedad mediante la adjudicación a arrendatarios que pagaban una renta anual, es decir, éstos al cubrir el valor de la renta se convertían legalmente en propietarios de las tierras; al mismo tiempo priva a las corporaciones civiles y religiosas de su capacidad legal para adquirir o administrar por sí bienes raíces. No obstante prevé la posibilidad de que dichas corporaciones se conviertan en inversionistas de la empresa agrícola, industriales o comerciales⁽⁵⁹⁾.

Otro de los objetivos de esta Ley era estructurar un sistema tributario uniforme que permitiera reforzar los ingresos del Estado mediante los impuestos al hacerse los cambios propietarios.⁽⁶⁰⁾

Esta Ley exceptúa a los ejidos de la desmortización, ya que como se ha dicho se pretendía hacer que la tierra -propiedad civil y propiedad --eclesiástica- estuviera distribuida en un número mayor de personas y no en unas cuantas manos. Esta última generalmente permanecía inactiva entre otras razones porque era de calidad inferior por lo que se rentaba a los campesinos que no la tenían, aumentando con ello los grandes ingresos del clero, quien de esta manera fue adquiriendo el poder que le permitió influir en las decisiones políticas del Estado.⁽⁶¹⁾

Con todo y que los propósitos de la mencionada Ley eran de lo más positivo por cuanto tendían a mejorar la economía popular y sanear las finanzas públicas, su falta de adecuación a la realidad que pretendía regular, trajo como consecuencia que no fueran las clases populares las que se beneficiaran con su aplicación ya que ni a los arrendatarios ni a los enfiteutas se les adjudicaron las propiedades eclesiásticas a pesar de la

(59) Secretaría de la Reforma Agraria, Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, Política y Reforma Agraria, México, 1975 págs.17-18

(60) Loc. cit.

(61) Idem.

prioridad que se les otorgaba, ya que la iglesia excomulgaba a los adjudic
catarios de sus bienes. Siendo contados capitalistas en su mayoría extran
jeros los que con el tiempo se adjudicaron los cuantiosos bienes de la --
iglesia, propiciando el fortalecimiento del latifundismo laico.

Por otra parte debemos señalar como consecuencia negativa de esta --
Ley, la especulación y acaparamiento de que fueron objeto las tierras co
munales de los pueblos, al quedar consideradas dentro del proceso desamor
tizador, ya por el estado de miseria e ignorancia de los pueblos indíge--
nas, estos no gestionaban las adjudicaciones dentro de tres meses estable
cido por la Ley, propiciando con esto que otras gentes hicieran las denun
cias correspondientes para su adjudicación y que se quedaran con las mejo
res tierras de común repartimiento.

Esta situación provocó tensiones e inconformidades en las comunida --
des indígenas, que al sentirse despojadas de su patrimonio las llevó a nu-
merosos actos de rebelión.

Con la intención de corregir las injusticias cometidas con esta Ley -
en contra de las comunidades antes mencionadas y con los labradores menes-
terosos, la Secretaría de Hacienda expide la circular de 9 de octubre de -
1856. Mediante la cual el término de tres meses para hacer la adjudica ---
ción no ha pasado para los indígenas y labradores menesterosos, así -----
también no tendrían que pagar alcabalas o derecho alguno.

Las implicaciones políticas de esta ley llevaron al poder eclesiásti-
co al abierto desafío y enfrentamiento con el poder civil, dando lugar a -
la Guerra de la Reforma también conocida como de los tres años. Determi --
nando que el gobierno del ya Presidente Interino Don Benito Juárez en una
actitud más enérgica promulgara la Ley de Nacionalización el 12 de julio,-
de 1859 en la ciudad de Veracruz, en donde se encontraba provisionalmente-
establecida la sede de su gobierno.

Al promulgarse y entrar en vigor la Constitución de 1857, nutrida -- por la concepción liberal individualista de la época, "a la que no pudieron sustraerse los constituyentes mexicanos de 1856-1857, a pesar de las avanzadas ideas sociales de Ponciano Arriaga, Olvera, y Castillo Velasco, el concepto que en materia de propiedad consagra el Código Político de -- 1857, es el clásico o romanista con sus atributos tradicionales, elevado a rango de garantía individual. Por ello el texto constitucional señala - que la propiedad no puede ser ocupada sin el consentimiento de sus titula res, mediando causa de utilidad pública y previa indemnización" (62).

Ahora bien, el artículo 27 de la Constitución de 1857 y el artículo-25 del Reglamento de la Ley de Desamortización de 1856, tuvieron una re--percusión negativa respecto a las comunidades indígenas ya que mediante - un aberrante criterio interpretativo, se les negó personalidad jurídica , argumentando que habiendo la Ley decretado la desamortización de los bienes comunales, estas comunidades indígenas deben considerarse legalmente- como inexistentes.

Es así como al amparo de esta dudosa legalidad, que acaparadores y - especuladores al acecho hicieron el denuncio de tierras comunales como -- baldías, despojando a estas comunidades de su patrimonio y poniéndolas en un abierto estado de indefensión frente a la Ley que les desconocía perso nalidad jurídica para defender sus legítimos derechos.

Dentro de las disposiciones conocidas con el nombre genérico de Le--yes de Reforma, algunas de las cuales ya hemos mencionado, destacan por - sus efectos en el ambito del estado civil de las personas, la que crea la Institución del Registro Civil, expedida en Veracruz en 1859, y la que se se culariza los cementerios que pasan a ser administrados por el Estado.

Todas estas disposiciones se tomaron en el curso de la lucha que pro vocó el poder eclesiástico y que orilló al gobierno del presidente Benito

(62) Lemus García, Raul, ob-cit., pág. 208

Juárez a defender con las armas la legalidad y vigencia de la Constitución de 1857.

Como podemos apreciar, la distribución equitativa de la tierra siguió siendo un problema insoluto que al agudizarse con la aparición de las --- Compañías Deslindadoras crearía las condiciones que a principios de este - siglo llevarían al estallido de la Revolución de 1910.

En efecto fué una preocupación dominante de los gobernantes del siglo XIX, la de poblar el extenso territorio nacional, promoviendo una política colonizadora con el establecimiento de las compañías Deslindadoras y Colonizadoras cuyos nefastos resultados no se hicieron esperar al amparo de le yes y disposiciones altamente lesivas para el interés nacional, que contribuyeron a la consolidación del latifundismo mexicano y extranjero, sistematizando a la vez el despojo y la injusticia.

A continuación mencionamos las dos más importantes leyes de baldíos - que se dictaron en la segunda mitad del siglo XIX. La del 20 de Julio de - 1863 y la del 26 de Marzo de 1894, así como los decretos que se expidieron en materia de Colonización en la misma época: el 31 de Mayo de 1875 y el - 15 de Diciembre de 1883.

LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS DEL 20 DE JULIO DE 1863. Promulgada por Don Benito Juárez en San Luis Potosí, con fundamen to en la fracción XXIV del artículo 72 de la Constitución política de --- 1857. Su artículo primero define los terrenos Baldíos de la siguiente forma: "que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad faculada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma, a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos⁽⁶³⁾.

Esta Ley autoriza a todos los habitantes del país para que hagan las denuncias correspondientes y puedan adquirir hasta 2500 hectáreas de terre

(63) Ibídem, pág., 239

nos baldíos, exceptuando a los naturales de las naciones vecinas de la República, quienes por ningún motivo pueden adquirirlos en los Estados limítrofes.

DECRETO DE 31 DE MAYO DE 1875. Expedida por Don Sebastián Lerdo de Tejada siendo presidente de México.

En el primero de sus dos únicos artículos, autoriza al Ejecutivo para llevar a cabo una política colonizadora por medio de contratos con --- empresas particulares, a través de la acción directa del Estado suscri--- biendo dichos contratos con las referidas empresas, y otorgándoles una -- subvención por familia establecida y otra menor por familia desembarcada en puerto mexicano además de darles también a los colonos la ciudadanía - mexicana.

LEY SOBRE COLONIZACION Y COMPAÑIAS DESLINDADORAS DEL 15 DE DICIEMBRE de 1883. Esta Ley es expedida en el período presidencial de Don Manuel -- González; se integra por 31 artículos divididos en cuatro capítulos que, - respectivamente, se refieren a los deslindes de los terrenos, a los colo- nos, a las Compañías Deslindadoras y a disposiciones generales. (64)

El capítulo primero de la Ley establece que se habilitarían terrenos baldíos para colonizar mediante deslinde, medición, avalúo y fracciona--- miento en lotes no mayores de dos mil quinientas hectáreas, los cuales se rán cedidos a título oneroso y gratuito, en este último caso, en exten--- sión no mayor de cien hectáreas, a inmigrantes o habitantes de la Repúbl^lca. (65)

Conforme al capítulo tercero el Ejecutivo Federal podía autorizar a compañías particulares para la habilitación de terrenos baldíos y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos . En compensa--- ción por los gastos efectuados por las compañías, se les otorgaba hasta -

(64.) *Ibidem*, pág., 242.

(65) *Idem*.

la tercera parte de los terrenos habilitados para ser colonizados o, en su defecto hasta la tercera parte de su valor. Según el artículo 26, las compañías extranjeras se consideran mexicanas, debiendo tener su domicilio en territorio de la República.

LEY DE BALDIOS DE 26 DE MARZO DE 1894. Los desaciertos del porfirismo en materia de colonización y terrenos baldíos culminaron con la expedición de la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se autorizó la ocupación de terrenos baldíos, demasías, y excedentes en cualquier parte del territorio nacional. Y sin limitación de extensión, habiendo además, la obligación que imponía la Ley de 1863 a los propietarios o poseedores de baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados. En concreto se comete una aberración histórica auspiciada por el espíritu latifundista de los hombres de la época, que nulifica los principales objetivos de una sana política colonizadora y pone, a disposición del inmoderado afán especulativo del capital extranjero, todo el territorio nacional. (66)

En las postrimetrías de la Reforma (1871) los propietarios rurales y nuevos ricos dominaban. Millones de campesinos continuaban en la miseria y la explotación. Esta situación propició que Juárez se hubiera hecho reelegir, lo que provocó el descontento del Gral. Porfirio Díaz el que en su plan de la Noria, invitaba al pueblo a la rebelión. Este primer intento de Díaz fracasó por que tenía pocos seguidores, pero al morir Juárez y subir a la presidencia Sebastian Lerdo de Tejada, Díaz nuevamente se lanza a la lucha por el poder, ahora con el plan de tuxtepec, en el que reafirmaba la validez de la Constitución de 1857. (dada por Juárez), establece la no reelección del presidente y proclama más libertad y menos gobierno. (67)

Derrotado el ejército comandado por José Ma. Iglesias, se consuma la toma del poder por Díaz, iniciándose la etapa del porfiriato, bajo el mis

(66) *Ibíd.*, pág. 244.

(67) Secretaría de la Reforma Agraria, *ob. cit.*, pág. 21.

mo signo ideológico del liberalismo; pero a diferencia de la Reforma, el programa del porfirismo no proponía cambios estructurales, por lo que se le contempla simplemente como un cambio de hombres en el poder.⁽⁶⁸⁾

De esta manera, la legislación agraria de la época se centra en la colonización de las tierras, pero ya sin las limitaciones y condiciones que se precisaron en las Leyes de Reforma lo que propició la aparición de las compañías deslindadoras y con el pretexto de la colonización, vastas extensiones territoriales caen en manos de extranjeros.

La gran extensión territorial fué convertida en propiedad absoluta, no sujeta a revisión en virtud de su inscripción en el Gran Registro de la Propiedad.

La consecuencia de esta política es la gran Hacienda, como forma de propiedad privilegiada: el hacendado como clase dominante y las masas --- campesinas como mano de obra vinculada a la tierra.

Los mecanismos de dominación impuestos al campesino fueron múltiples, siendo los de mas infausto recuerdo, la tienda de raya y el peonaje acasillado.

Por otra parte, la inversión extranjera se hace sentir en la explotación de los recursos naturales, como la minería y el petróleo, así como en la construcción de los ferrocarriles. Estos adquieren un doble significado: económico porque su trazo hacia el norte significó la vía eficaz de transporte de materias primas hacia aquel mercado y político porque permitió a Díaz llevar a regiones apartadas la represión, consecuencia fatal de todo poder dictatorial.

El surgimiento de una industria incipiente conlleva el nacimiento de la burguesía y del proletariado. Las relaciones de explotación a que fué-

(68) *Ibíd.*, págs. 21-22

sometido el obrero, propician en esta clase brotes anarco-sindicalistas, cuya expresión es el Gran Círculo de Obreros de Orizaba, surgiendo experimentos de tipo cooperativo.

En lo político el régimen de Díaz se caracteriza por una ausencia total de democracia. En efecto, se niega la genuina actividad electoral del pueblo como vía de acceso al poder y por tanto como alternativa de cambio

Todo lo anterior configuró un modelo de desarrollo económico capitalista dependiente, y políticamente un sistema dictatorial y represivo, cuyas profundas contradicciones emergen con los levantamientos campesinos, con las huelgas obreras del Río Blanco y Cananea y con la actividad política de los círculos intelectuales.

En la etapa de este período la disidencia encuentra su medio de expresión en el periodismo independiente y profundamente comprometido con las causas del pueblo. La palabra escrita se convierte en arma de lucha en las plumas de Filomeno Mata y los hermanos Flores Magón. A su vez, los intelectuales de la clase media encuentran en los clubes políticos su forma de organización en contra del sistema. Algunos de ellos asumirían con el tiempo el papel de partidos políticos.

De esta manera el club liberal "Ponciano Arriaga" da paso al partido liberal al que pertenecen Enrique y Ricardo Flores Magón, los que en 1906 publican un manifiesto en el cual proponen, como solución a los problemas de tenencia de la tierra, los siguientes puntos.

- a) Expropiación por parte del Estado, de las tierras improductivas - de los hacendados.
- b) Obligación del Estado de dar tierras a quien lo solicite sin más condición que dedicarla a la agricultura y no venderla.
- c) Restituir las tierras a los Yaquis, Mayos y comunidades o individuos de los terrenos que fueron despojados.

- d) El Estado debía limitar la propiedad en cuanto a su extensión.
- e) Creación de un banco de crédito agrícola para el pequeño y mediano agricultor.

En 1909, Andrés Molina Enriquez afirmó que el hacendado significaba un título de alta posesión, cuyo papel económico se limitaba a asegurarse una renta fija, sin considerar que a menores salarios menor producción y que la baja producción agrícola aumentaba la importación, lo que se reflejaba desfavorablemente en la balanza de pagos.

Señalaba que este tipo de propiedad ni siquiera atraía a la inversión extranjera, por lo tanto se pronuncia en contra de la concentración territorial y en favor de la pequeña y mediana propiedad, tomando como modelo la legislación francesa.

Lo anterior nos presenta el contenido ideológico liberal de los precursores y nos explica su posición en contra de la propiedad privada privilegiada y en favor de la propiedad privada limitada, revelándose en suma como una tendencia reformista.

Pero las minorías intelectuales no hacen la revolución, ésta es obra de las masas, cuya presencia se manifestó en las rebeliones campesinas y las huelgas obreras.

Pero en tanto que los intelectuales pensaban en la pequeña propiedad como fundamento de una sociedad democrática el campesino que la había conocido como instrumento para su explotación, sólo podía pensar en la reconquista de sus tierras, bajo las formas comunales de tenencia, que permanecieron vivas en su conciencia, porque eran parte de su identidad histórica.

Es decir, mientras aquellos proponían una reforma estructural, las masas planteaban un cambio esencial, que significaba el re-encuentro con su proceso histórico violentamente interrumpido por la conquista.

El porfirismo estaba apoyado por el clero merced a la política de conciliación así como también por las fuerzas económicas más poderosas del país: banqueros, industriales, comerciantes y los grandes propietarios territoriales. Todos ellos eran lógicamente conservadores en el sentido de no desear cambio alguno, puesto que gozaban de bienestar, de holgura y de riqueza al amparo de la paz impuesta con mano de hierro por el caudillo oaxaqueño. Las empresas mineras en su mayor parte norteamericanas e inglesas, las fábricas de hilados y tejidos de franceses y españoles, los comercios de importancia de los que eran dueños individuos de diferentes nacionalidades, en fin, toda la incipiente burguesía que disfrutaba de gran número de privilegios, se deshacía en elogios sobre la bondad del régimen y de las cualidades de estadista del presidente octogenario. (69)

Pero como el pueblo no es ocioso repetirlo - tenía hambre de pan, - - hambre de tierras, hambre de justicia y hambre de libertad, siguió al primero que le habló con sinceridad y valentía, de conformidades, de rebel - días y de esperanzas. (70)

De esta manera, en el Plan de San Luis (fechado el 5 de octubre de -- 1910), junto al desconocimiento de Díaz, la designación de Madero como - - presidente provisional, la afirmación de los principios de sufragio efectivo y la no reelección, pronunciamientos políticos que nada significaban para las masas, aparece en su artículo tercero declarando: que se restituirían a sus antiguos propietarios, en su mayoría indios, las tierras de que los habían despojado los tribunales y autoridades aplicando abusivamente la Ley de Terrenos Baldíos, quedando sujetos a revisión esos fallos y disposiciones y los que adquirieron de esa manera, deberían devolverlos e indemnizar por los perjuicios sufridos.

Este artículo sometía la restitución de las tierras, a la revisión -- de los fallos origen del despojo, conforme a los principios de legalidad -- dados precisamente por la clase terrateniente para proteger sus propios --

(69) Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Los -- antecedentes y la Etapa Maderista, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 142

(70) Loc. cit.

intereses.

Es decir, la devolución de las tierras quedaba en manos precisamente de la clase en el poder; que obviamente no era la campesina, que aseguraba el cambio político y reducía a solución legal lo que sólo admitía una respuesta revolucionaria: el derecho del campesino a la tierra.

Sin embargo este pronunciamiento bastó para atraer a Zapata y sus -- compañeros campesinos al Maderismo y no porque los hubieran electrizado -- las palabras mágicas de sufragio efectivo y no reelección, como se decía en el documento político que se comenta, sino porque creyeron en las promesas agraristas del párrafo arriba inserto, porque ellos efectivamente -- habían sido despojados de sus tierras por las autoridades y los hacenda-- dos del Estado de Morelos, y pensaron que había llegado la hora de la justicia. Lo mismo ocurrió con otros grupos que se levantaron en armas en varias regiones del territorio mexicano.

Así, respondiendo al llamado de Madero, el 20 de noviembre de 1910 es talla el Movimiento Armado. En Morelos se levanta Emiliano Zapata al frente del Ejército Libertador del Sur; Pascual Orozco y Francisco Villa en el norte. Sus victorias militares obligan a Porfirio Díaz a negociar con Madero su retiro del poder, con lo que se asegura la derrota de un hombre y al mismo tiempo la supervivencia de un sistema.⁽⁷¹⁾

En los tratados de Ciudad Juárez y mediante la firma del convenio de paz se conviene lo siguiente: la renuncia de Porfirio Díaz y Ramón Corral a la presidencia y vicepresidencia de la República respectivamente; el -- nombramiento de León de la Barra como presidente interino, quien debía -- llamar a elecciones; el compromiso del nuevo gobierno de indemnizar por -- los daños ocasionados por la revolución; el cese de hostilidades entre -- las fuerzas gubernamentales y las revolucionarias; el licenciamiento de -- estas fuerzas y la reparación y reconstrucción de las líneas telegráficas y ferroviarias.⁽⁷²⁾

(71) Secretaría de la Reforma Agraria, ob.cit.págs. 26-27

(72) Loc. cit.

Evidentemente, Madero no había percibido el ascenso revolucionario - del campesinado como base de sustentación de su líder: Emiliano Zapata, - lo que le permitió a éste oponerse al licenciamiento de sus tropas y formular su propio programa ideológico y de acción: El Plan de Ayala. Esto - pudo ser en Morelos porque Zapata basaba su organización en el ejercicio - efectivo del derecho de la base para elegir a sus líderes y en los vínculos económicos y sociales que los identificaban como una clase.

Por eso cuando los hacendados realizan el despojo de tierras en Anequillo, el campesinado de Morelos inicia su lucha por ellas, fundando - su legitimidad en sus antiguos títulos de propiedad.

Estas condiciones, reflejadas en el Plan de Ayala habrían de revelar su esencia radicalmente opuesta a la del Plan de San Luis.

En efecto, mediante el Plan de Ayala, Zapata además de denunciar la - conducta de Madero contraría a las promesas del Plan de San Luis, de desconocerlo como jefe de la Revolución, como Presidente de la República y - de comprometerse a seguir la lucha, ya que lo que le importaba era la restitución de las tierras a los pueblos, robadas por poderosos terratenientes con la complicidad de las autoridades responsables, formula la concepción agrarista de la Revolución Mexicana.

Por lo cual en la Villa de Ayala, el 25 de noviembre de 1911, firmaron el plan revolucionario conocido históricamente con el nombre de ----- "Plan de Ayala", los generales Emiliano Zapata, Otilio Montaña, José Trinidad Ruiz, Eufemio Zapata, Jesús Morales, Prócuro Capistrán, Jesús Navarro, Francisco Mendoza y otros jefes y oficiales del ejército zapatista, - estableciendo los siguientes objetivos fundamentales mediante las cláusulas: (73)

6a. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: --

(73) Silva Herzog, Jesús, ob.cit.pág. 258.

que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores - que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales es peciales que se establezcan al triunfo de la revolución. (74)

7a. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos-mexicanos no son mas dueños que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la Industria ni a la --- Agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte, esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias - fundos legales para campos de sembradura y de labor y se mejore en todo - y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos. (75)

8a. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan, se nacionalizarán sus bienes, y las dos-terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizacio- nes de guerra, pensiones y de viudas y huérfanos de las víctimas que su- cumban en las luchas del presente plan. (76)

9a. Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes men- cionados se aplicarán las leyes de desamortización y nacionalización, se- gún convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor- por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a -- los déspotas y conservadores que en todo tiempo han adquirido imponernos- el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso. (77)

(74) *Ibídem*, pág. 259

(76) *Idem*.

(75) *Ibídem*, pág. 259-260

(77) Lemus

En la cláusula sexta como se puede ver, se exige la restitución de - tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpadas por los hacendados, científicos y caciques al amparo de la justicia vena]. Esta demanda del zapatismo da lugar a la Ley de 6 de enero de 1915.⁽⁷⁸⁾

La egregia figura de Zapata, por derecho propio, se ha constituido - en el símbolo del campesino mexicano en su permanente lucha por lograr su completa emancipación social, económica, política y cultural.

Mediante el Plan de Ayala, al fin tenía el movimiento agrario un programa frente a las ideas de Madero, que parece que no advierte, las causas profundas que habían originado esos movimientos de rebeldía. Madero - había llegado a la presidencia llevando como vicepresidente a José María Pino Suárez y no a Vázquez Gómez. Esta imposición había disgustado a los propios partidarios de Madero y obviamente debilitado su posición.

De esta manera, Madero se colocaba entre aquellos que le pedían la - liquidación total de las fuerzas revolucionarias zapatistas, que generalmente eran los que no querían ver en peligro sus intereses y privilegios, y quienes demandaban la solución del conflicto mediante las reformas conducentes.

Por otra parte, Luis Cabrera sin desconocer el derecho de propiedad - privada, proponía la reconstitución y dotación de ejidos a los pueblos medante la expropiación previamente pagada. Se oponía a la restitución de las tierras usurpadas ya que éstas habían sido legalizadas por el antiguo régimen y tales decisiones debían respetarse.

Esta situación inquietaba también al país del norte que veía incapacidad en el gobierno mexicano para garantizar la vida e interés de los -- norteamericanos.

De esta manera se prepara el golpe de estado ejecutado por Victoriano Huerta, apoyado por Bernardo Reyes y Felix Díaz como representantes de
(78) *Ibíd*em, pág., 255.

la oligarquía terrateniente y alentada por el embajador de Estados Unidos en México, Mr. Wilson, cuya intervención consta en el Pacto de la Ciudadela o Pacto de la Embajada.

El asesinato de Madero y Pino Suárez, lejos de sofocar el país fue la chispa que lo incendió, lanzando el diputado Luis Manuel Rojas un "Yo-acuso" con valor temerario y patriotismo ejemplar en contra del embajador Wilson, responsabilizándolo moralmente de ambas muertes.

La alta burguesía estaba de plácemes con la muerte de Madero, pero el pueblo, la gente humilde y buena parte de la clase media condenaron el magnicidio con justificada indignación. Los grandes periódicos se pusieron desde luego al servicio de Huerta.

Mención especial merece la actitud asumida en la ciudad de México -- por los trabajadores de la Casa del Obrero Mundial, pues sin vacilación se pronunciaron contra el Gobierno huertista, sosteniendo con decisión y valor sus anhelos de transformación social.

Emiliano Zapata, a diferencia de Pascual Orozco no se deja engañar, negándose a aceptar la alianza que le propuso Huerta, continúa la lucha por la tierra, asumiendo el mando del Ejército Libertador del Sur y el 30 de mayo de 1913 expide un Manifiesto reformando el Plan de Ayala en su aspecto político, desconociendo al gobierno espurio de Victoriano Huerta.

Don Venustiano Carranza al recibir el 18 de febrero el telegrama de Huerta informándole de haberse hecho cargo del Poder Ejecutivo de la Nación y de que tenía presos al Presidente y Vicepresidente de la República decidió desde luego combatir el Gobierno del usurpador, congruente con sus deberes constitucionales.

El período llamado constitucionalista empieza con la firma del Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, y cuya figura política hegemónica es

indiscutiblemente don Venustiano Carranza. Este período culmina con su -- muerte el 20 de mayo de 1920 en el poblado de Tlascal¹tongo en la Sierra - de Puebla.

Dicho período globalmente considerado es muy rico en acontecimientos, de los cuales haremos referencia a los mas importantes, particularmente, - aquellos que en una u otra forma se relacionan con el problema que esta-- mos tratando en este inciso.

Si bien es cierto que el Plan de Guadalupe es el instrumento en tor-- no al cual se agrupan las diferentes corrientes, también es cierto que -- adolecía de una gran pobreza ideológica y programática, debido entre ---- otras cosas a la negativa de Carranza de incorporar a dicho Plan reformas sociales y económicas, y a su concepción exclusivamente legalista de la - lucha contra Huerta, como parte de una estrategia, ya que al triunfo de - la Revolución Constitucionalista vendrían las reformas sociales y entre - ellas la cuestión agraria.

Don Venustiano Carranza en su calidad de Primer Jefe del Ejército -- Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, expide el 12 - de diciembre de 1914 un decreto que declara subsistente y adiciona el --- Plan de Guadalupe con importantes reformas sociales que reclama el pueblo de México. Apuntamos como el Plan de Guadalupe olvida totalmente los pro-- blemas sociales y que en este Decreto que algunos autores denominan Plan- de Veracruz, se estiman de primordial importancia, en virtud de que el vi llismo y el zapatismo, aliados en la Convención de Aguascalientes, llevan al primer plano de la conciencia nacional la cuestión agraria.

Ley de 6 de Enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, montes y aguas pertenecientes a los pueblos, otorgadas en con-- travención a lo dispuesto en la Ley de 25 de Junio de 1856. ⁽⁷⁹⁾

Corresponde al ilustre abogado poblano Luis Cabrera el mérito de ha-- (79) Silva Herzog, ob.cit.,pág.,203.

ber redactado tan importante disposición legal, conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso el 5 de diciembre de 1912 sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, dicho discurso fué pronunciado en la Cámara de Diputados.

Esta Ley tiene el mérito de haber atraído a la causa Constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente - el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado, teniendo a la vez como antecedente inmediato el Decreto de 12 de Diciembre de 1914, por el cual Carranza se obligó a dictar leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de -- las tierras de que fueron injustamente privados.

Además esta Ley, en virtud de su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de Ley Constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, conservando este rango hasta el 10 de enero de 1934 en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogada -- aún cuando sus más importantes disposiciones se incorporan en el texto -- del mencionado artículo. Sufrió dos importantes reformas durante su vigencia: el 19 de septiembre de 1916, que modifica los artículos 7, 8 y 9, su primiendo las posesiones provisionales, y el 23 de diciembre de 1931, en que se modifica el artículo 10 en el sentido de que "Los propietarios --- afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejido o aguas, - que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo guturo se -- < dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el ex-- traordinario del amparo".⁽⁸⁰⁾

LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, Con todo y que constituyó un instrumento legal en manos de Venustiano Carranza para satisfacer las seculares de

(80) Lemus García, Raúl, ob.cit., págs. 260-261

mandas campesinas de restitución y dotación de tierras a los pueblos, en el fondo se advierte la intención política de arrebatar a los más calificados y auténticos exponentes del agrarismo mexicano de la época, como -- Emiliano Zapata, la raíz y razón de su lucha.

Inmerso como se encontraba en el seno de las contradicciones que genera el proceso revolucionario y la necesidad de ejercer y mantener el poder de que se encontraba investido, obliga a Carranza a otorgar una serie de concesiones a las facciones y corrientes en pugna, que se concretan en la ya citada Ley de 6 de enero de 1915 y en el pacto que suscribió con -- los representantes de la Casa del Obrero Mundial en el mismo año.

Es a lo largo de este proceso y como consecuencia del mismo que, con el propósito de restaurar la legalidad alterada, convoca a un Congreso -- Constituyente mediante dos Decretos fechados el 14 y 16 de septiembre de 1916. Dicho Congreso debía reunirse para reformar la Constitución de 1857

Ante la sorpresa de los diputados al Congreso Constituyente, reunidos en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, Carranza da lectura a la Constitución de 1857 reorganizada y con redacción nueva. De las reformas sociales cuya implantación inmediata al triunfo de la revolución constitucionalista había prometido Carranza, no se advertía la menor huella.

El proyecto del Jefe del Ejército Constitucionalista contenía 132 artículos y 9 transitorios que preservan íntegra la estructura orgánica de la Constitución de 1857.

Una vez presentado el proyecto se produjo el estallido en torno a lo que el documento de Carranza no contenía: ¿a quien competía el dominio sobre los recursos del subsuelo? ¿que papel competía al Estado en la Educación?. ¿que solución se daría al problema agrario? ¿cuales serían los de-

rechos de la clase trabajadora?

Fue en torno a estas cuestiones básicas planteadas por los constituyentes se polarizaron los debates, dando por resultado que el ala izquierda del Congreso representada entre otros por Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Pastor Rouaix etc., formularan después acalorados debates, sobre los artículos 27, 28, 123, y 130 Constitucionales que dan un nuevo perfil al Derecho Constitucional Mexicano

Al integrarse en el seno del Congreso Constituyente las Comisiones--respectivas para abordar los problemas anteriormente planteados, la encargada de formular el proyecto relativo a la naturaleza del dominio directo de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional quedó presidida por el Ing. Pastor Rouaix.

Es a su autorizado testimonio al que nos remitimos para comprender el profundo significado nacionalista y revolucionario del artículo 27 --Constitucional.

Al deslindar el sentido y los alcances de los términos "dominio directo" y "propiedad originaria" afirma lo siguiente "La idea fundamental del artículo 27 fue sentar el principio de que las tierras, aguas y productos naturales de ellas, correspondían a la Nación la cual ha tenido el derecho de ceder el dominio de ellas a los particulares para constituir la "propiedad privada". De esto se desprenden dos principios fundamentales: La propiedad originaria absoluta y completa, la tiene la Nación sobre todo el territorio y sus productos. La propiedad privada es la cesión que la Nación hace únicamente del derecho de dominio que tiene sobre las tierras y aguas a favor de una persona, pero que, sin que por esto pierda las prerrogativas que le corresponden como propietaria. Este principio queda establecido en la primera parte del artículo 27 que dice "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio.

nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".⁽⁸¹⁾

Y queda complementado con las especificaciones de los derechos que a la Nación propietaria le siguen correspondiendo al prescribir "que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada - las modalidades que dicte el interés público".⁽⁸²⁾

Al tratarse de los productos del subsuelo, el Congreso Constituyente quiso que quedaran mas precisos todavía los derechos de la Nación y por eso empleó DOMINIO DIRECTO, quedando así claramente expresado que en esta clase de riquezas no sólo tenía la Nación la propiedad originaria y absoluta, sino que también le corresponde la propiedad privada de ellas, de una manera clara que se expresa en el párrafo cuarto, en el que se ve el dominio de la Nación, es decir la propiedad completa que tiene sobre esos productos es inalienable e imprescriptible, y sólo por medio de concesiones y bajo determinadas condiciones, podrá ceder el uso de esas riquezas a los particulares.⁽⁸³⁾

En lo referente al contenido alcance y naturaleza histórica de la -- propiedad originaria el Ing. Pastor Rouaix afirma lo siguiente " Es sabido que los derechos reales desde el punto de vista jurídico que la Nación tiene sobre el territorio y sus productos, se basan en los derechos que -- se abrogó a la Corona de Castilla sobre el territorio de la Nueva España.

El monarca español quedó investido con los derechos de propiedad de las tierras, de las aguas, de los minerales y de los jugos de la tierra y por eso fue el único que estaba autorizado para ceder el usufructo de las riquezas y la propiedad de las tierras a sus vasallos. Este es el principio fundamental de la propiedad de la Nación. Al consumarse la independencia, los derechos de la Corona de España sobre el territorio del país, --

(81) Revista Solidaridad, México, No. 24, Tercera Epoca, Julio 15, 1970 pág. , 44.

(82) Loc. cit.

(83) Ibídem, pág., 45.

así como también las cargas de éste, pasaron a corresponder a la Nación -- en sucesión de la Real Corona Española, y por lo mismo la Nación es la -- que ha seguido titulando las tierras que no habían sido cedidas y concedi do las mismas que no habían sido denunciadas. Así pues, el principio de -- propiedad, radica originaria y primitivamente en los Reyes de España y -- posteriormente en la Nación.⁽⁸⁴⁾

Surgida y forjada al calor del debate ideológico y político suscitado en el seno del constituyente, la nueva Constitución rebasó con mucho las -- previsiones iniciales de Carranza, que muy a su pesar se vió obligado a -- promulgarla el 5 de febrero de 1917.

Al dotar al Estado Mexicano de un poderoso instrumento para llevar -- adelante las profundas reformas sociales que el país requería tanto en -- el aspecto agrario como en el obrero el educativo y otros, el constituyen te de 1916-1917 se anticipa a su época previendo las necesidades del desa rrollo futuro del país y enmarca a los sucesivos gobiernos revoluciona--- rios en el cauce constitucional.

Con la muerte de Carranza en mayo de 1920 y a lo largo de este dece-- nio, se inicia un cambio en la correlación de fuerzas políticas que con-- vergen indistintamente en el binomio Obregón-Calles, quienes enfrascados-- en la lucha por el mantenimiento y ejercicio del poder, no alcanzan a for mular una política agraria integral. A lo largo de estos años y en medio-- de una profunda crisis económica y precaria estabilidad política, son pro mulgadas algunas disposiciones en materia agraria, de las cuales menciona remos las mas relevantes.

El 28 de diciembre de 1920, se expide la LEY DE EJIDOS, la cual vie-- ne a ser la primera Ley Reglamentaria de los principios rectores que en -- materia agraria contiene el artículo 27 Constitucional y en la que fundamen talmente se regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano. Esta Ley viene a comprender las disposiciones con

(84) *Ibíd.*, pág., 46.

contenidas en las múltiples circulares administrativas expedidas desde el año de 1920. (85)

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL, de 19 de diciembre de 1925- y la LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL, de 25 de agosto de 1927. Estas dos Leyes- fueron posteriormente incorporadas al Código Agrario de 1934.

El fundamento y antecedente de la Legislación, materia de nuestro -- análisis y comentario, lo encontramos en el artículo II de la Ley de 6 de Enero de 1915, el cual estableció que: Una Ley Reglamentaria determinará- la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adju- dican a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los veci- nos, quienes, entre tanto, los disfrutarán en común. Este mandamiento Le- gal y el apartado 9o. párrafo final, del artículo 27 constitucional invo- cado por el artículo primero de la Ley de 19 de diciembre de 1925, apoyan constitucionalmente la legislación reglamentaria en materia de reparti- ción de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal. (86)

Esta Ley de 19 de diciembre de 1925, fué expedida durante el gobier- no del Gral. Plutarco Elías Calles y consta de 25 artículos distribuidos- en tres capítulos:

1. De las tierras ejidales y su administración.
2. De la repartición de tierras a los vecinos de los pueblos.
3. Disposiciones generales.

Es a la vez reformada por la Ley de 25 de agosto de 1927, respetando las principales instituciones que crea y regula, además de acuerdo al ar- tículo 7o. se crea el Consejo de Vigilancia como nuevo órgano de los eji- datarios, ya que la Ley anteriormente citada únicamente contemplaba a los Comisariados Ejidales como órganos representativos de los núcleos de po--

(85) Lemus García, Raúl, ob.cit., pág. 387.

(86) Ibídem, págs. 394-395.

blación ejidal.

Estas Leyes que regulan el patrimonio ejidal, sientan las bases para el fraccionamiento de las tierras de cultivo impulsando las adjudicaciones individuales de parcelas a los ejidatarios. Establecen el Registro Agrario Nacional y determinan la naturaleza de la propiedad ejidal, sea comunal o parcelaria, inembargable e intransmisible y no se puede explotar indirectamente, salvo en los casos de excepción establecidos por la propia Ley. (87)

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927. Mejor conocida como Ley Bassols, por haberse elaborado por el ilustre justista mexicano Narciso Bassols, trata de corregir las fallas y los errores del Reglamento Agrario y, fundamentalmente, estructuró los procedimientos agrarios observando con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales del debido proceso legal seguido ante tribunales competentes, en que se observen las formalidades esenciales. Además de la dotación, regula la ampliación de ejidos haciéndola procedente 10 años después de haberse obtenido la dotación o la restitución. (88)

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUS DEL 11 DE AGOSTO DE 1927. Esta Ley conserva la estructura general de la anterior y respeta -- las bases totales de los procedimientos agrarios, sin embargo introduce -- algunas importantes modificaciones en materia de capacidad colectiva al -- exigir una residencia mínima de seis meses a los núcleos agrarios para -- determinar su derecho a solicitar dotación de tierras y aguas; reduce a -- 20 individuos el número de capacitados para obtener la dotación y fija la unidad individual de dotación entre 3 y 5 hectáreas en terreno de riego o sus equivalentes en otro tipo de terrenos. (89)

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 21 DE MARZO DE 1929. Esta Ley incorpora a su texto las reformas y adiciones a la Ley del

(87) *Ibíd.*, pág., 399

(88) *Ibíd.*, pág. 400

(89) *Ibíd.*, pág. 402

11 de agosto de 1927 contenidas en el Decreto de 17 de enero de 1929 e introduce algunas modificaciones en materia de procedimientos, especialmente en el renglón de términos. Es reformada por decretos de 26 de diciembre de 1930 y del 29 de diciembre de 1932 y es abrogada por el Código Agrario del 22 de marzo de 1934. (90)

En esta serie de disposiciones podemos advertir los cambiantes criterios y enfoques en torno al problema de la tenencia de la tierra, tanto - en el aspecto sustantivo como en el aspecto adjetivo, y que en todo caso - no afectan en lo esencial la estructura de la gran hacienda con resabios de carácter feudal.

CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934. Un antecedente importante de este Código, lo constituye el Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario entre cuyos objetivos se señala, expedir la nueva legisla---ción ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, -- con objeto de formar el Código agrario. (91)

CODIGO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940. El régimen Cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del Segundo Código Agrario que abroga el de 1934, apoyándose en las experiencias recogidas en las giras de - gobierno iniciadas desde 1935.

CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942. El tercer Código Agrario- fue expedido durante el régimen de gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho estando vigente 29 años.

Liquidada la revuelta Cristera de orientación antiagrarista en 1929, e institucionalizada la vía de acceso al poder político con la fundación- del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) en el mismo año, haciendo posible la transición de la llamada "era de los caudillos" a la "era de las instituciones" y en pleno ejercicio de un maximato político no disimulado ejercido sin discreción por Calles, en el año de 1933, surge de la Conven

(90) Ibídem, págs., 402-403

(91) Idem.

(92) Ibídem, pág., 406.

ción del recién fundado P.N.R., celebrada en Queretaro, la candidatura -- del Gral. Lázaro Cárdenas, así también el llamado "Plan Sexenal" elaborado como programa político del aspirante presidencial.

Ya los antecedentes del Gral. Cárdenas, tanto en el ejercicio de sus cargos militares, como durante su breve gestión como Gobernador del Estado de Michoacán, acreditaban ampliamente su aguda sensibilidad política, estricta honestidad personal, vocación de servicio, generosidad y entrega a las mas genuinas aspiraciones y demandas populares.

Esta plataforma política (Plan Sexenal) formulaba una estrategia de desarrollo nacional acorde con las necesidades del país a principios disposiciones de la Constitución de 1917 en materia de desarrollo económico, social y educativo.

Entre otros aspectos, pretendemos destacar para los propósitos de este trabajo, el que interpreta y pretende aplicar revolucionariamente el artículo 27 Constitucional al postular que el ideal agrario contenido en el artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de las cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer en roda su integridad las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país.

En respuesta a este planteamiento que postula, entre otras cosas la necesidad de formular una legislación unificada que integrara en un solo ordenamiento todas las disposiciones en materia agraria vigentes y dispersas, es hasta entonces, que el Presidente Constitucional Substituto Abelardo L. Rodriguez expide el primer Código Agrario, en uso de las facultades que le otorga el H. Congreso de la Unión por Decreto de 28 de diciembre de 1933. Así mismo y como complemento en el ámbito administrativo y por Decreto del 15 de Enero de 1934, con base en las reformas al artículo 27-

Constitucional, se crea el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar las Leyes Agrarias.

Como podemos apreciar, es en este período que se crean las condiciones tanto legislativas como de carácter administrativo que en su momento permitirían al General Lázaro Cárdenas, ya como Presidente en funciones, llevar adelante la vasta y profunda Reforma Agraria que caracterizó su -- gestión y que analizaremos a continuación.

Fue la concurrencia excepcional de una serie de factores tanto de ca rácter político, como de carácter social, legislativo y administrativo -- que se articularon de tal manera configurando la ideología profundamente nacionalista y revolucionaria, antifeudal y anti-imperialista de la Revolución Mexicana en esta etapa y que tuvo su más depurada expresión en la recia personalidad del ilustre general mexicano, Lázaro Cárdenas del Rio.

Acorde con esta concepción y nutrida su práctica política cotidiana por esta macisa doctrina y vinculados estrechamente con las masas campesi nas, indígenas y obreras de nuestro país, es que el General Cárdenas ---- emprende una de las gestiones presidenciales mas trascendentes en lo que va de este siglo para la vida institucional, política, económica y social de México.

Siendo tan vasta y tan rica en realizaciones la gestión administrati va del Presidente Cárdenas, destacaremos aquí por la naturaleza de este -- trabajo lo que consideramos constituyó la columna vertebral del régimen -- en el aspecto agrario.

La política de nacionalizaciones y expropiaciones que aplicó con radical energía, tuvo por resultado durante su sexenio la expropiación y re parto de grandes latifundios a lo largo y ancho del país, así en Lombardía y Nueva Italia, Michoacán, como en las haciendas henequeneras en Yuca

tán, las cañeras de los Mochis, Sinaloa, las regiones algodonereras de la Laguna y Valle de Mexicali, tan solo por mencionar algunas de sus acciones agrarias mas representativas.

Ahunado a esto, y en forma paralela, el impulso y apoyo a la colectivización ejidal, como forma superior de organización para el trabajo y la asistencia técnica y financiera, a través de las instituciones de crédito fundadas para tal efecto, como son el Banco Nacional de Crédito Ejidal etc.

Pese a los obstáculos y resistencias que encontró por parte de caciques y latifundistas afectados, al final de su mandato se habían redistribuido 20 millones de hectáreas que beneficiaron a 774,000 ejidatarios y - lo más importante, además del aspecto cuantitativo, se había contribuído a elevar el nivel de vida de miles de familias campesinas, que a partir de entonces tuvieron la posibilidad real de mejorar sus ancestrales y precarias condiciones de existencia.

Cabe mencionar que fué durante su mandato, en que se funda la Confederación Nacional Campesina el 28 de Agosto de 1938, como instrumento centralizado de participación política de los campesinos y de defensa de sus más auténticos y legítimos intereses.

Como podemos apreciar es durante el período del general Cárdenas que se promueve la modificación más radical en el régimen de tenencia de la tierra, otorgando y reconociéndolo personalidad jurídica a miles de campesinos que se vieron dotados y beneficiados con el reparto agrario y que - al integrarse en las comunidades ejidales constituidas conforme a la Ley, adquirieron un estatus social y político del que nunca antes habían disfrutado, afirmándose con esto su valor personal y social como hombres productivos.

Con todo y que el régimen Cardenista, al que hemos hecho referencia, constituyó uno de los momentos estelares de la Revolución Mexicana, al -- iniciarse los años cuarentas, con el ascenso a la Presidencia de la Repú-

blica del General Manuel Avila Camacho, y en parte debido a la circunstancia internacional que provocó el estallido de la Segunda Guerra Mundial, -forzó al Estado Mexicano a orientar la estructura productiva del país a -satisfacer las necesidades de producción provocadas por la guerra, la estrategia de desarrollo con profundo sentido social, se modificó radicalmente en perjuicio de grandes sectores de la población (obreros, campesinos, etc.) en detrimento del poderoso impulso que la administración Cardenista les había otorgado.

Abriendo así un amplísimo compás de espera que abarcó 30 años en el marco de una estrategia desarrollista, que postulaba el sacrificio de las demandas sociales de trabajadores y campesinos en aras de garantizar y --consolidar el bárbaro proceso de acumulación de capital, que al concen---trar la riqueza en unas cuantas manos generó profundas contradicciones sociales que aún no alcanzan a resolverse en un país como el nuestro, cuyo crecimiento demográfico es uno de los más grandes del mundo.

Al mismo tiempo que se propiciaba a marchas forzadas la industrialización a costa y en perjuicio del desarrollo de las zonas rurales, se ---empieza a advertir que se inicia un proceso de modificación en la estructura de la población en México, al incrementarse la movilización de la ma no de obra campesina desocupada en sus lugares de origen hacia los gran--des centro industriales y urbanos.

Desde el punto de vista legislativo cabe destacar que se expide el -Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942, el cual compendia las experien cias adquiridas durante un cuarto de siglo, logrando mejorar la técnica -jurídica de las Instituciones Agrarias, ajustándolas a la problemática de su época, cumpliendo su función dentro del proceso histórico de la Reforma Agraria Mexicana, durante los 29 años de su vigencia hasta la expedi---ción de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Podemos afirmar que este período caracterizado como de transición al apogeo de la estrategia desarrollista, se significó entre otras cosas-

por el abandono deliberado y falta de apoyo a la institución ejidal y al trabajo colectivo como forma de organización superior para el trabajo. -- Abandono y falta de apoyo que repercutieron inevitablemente en detrimento de las condiciones de vida de las masas campesinas.

Al resolverse la sucesión presidencial de 1946 en favor del Lic. Miguel Alemán y entrar en su apogeo la estrategia desarrollista que caracterizó este período, la Reforma Agraria Mexicana de profunda raigambre revolucionaria, como instrumento del Estado para redistribuir la tierra y --- ampliar y profundizar la justicia social en el campo, sufre uno de sus más duros reveses. Ya que en Diciembre de 1946 el presidente Miguel Alemán en vía al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley para adicionar la fracción XIV del artículo 27 Constitucional al introducir un tercer párrafo, - mediante el cual se concede el recurso de amparo a los pequeños propietarios con certificados de inafectabilidad y a los que en un futuro lo obtuvieran.

Esta enmienda de Alemán pretendía rodear de garantías a la pequeña - propiedad agrícola y ganadera, omitiendo el altísimo costo social que los campesinos y el pueblo de México tendrían que pagar, al abrir la posibilidad legal de paralizar por tiempo indefinido el reparto de tierras a innumerables grupos de solicitantes que de esta forma vieron canceladas sus - esperanzas de convertirse en poseedores.

Si como lo afirma aquel contundente aforismo jurídico que dice "demostrar la justicia es denegarla", grandes masas campesinas han padecido en - nuestro país a través de años y hasta decenios la pesadilla del incumplimiento de resoluciones presidenciales de dotaciones de tierras. Hasta hace pocos años se sabía de resoluciones presidenciales de la época del --- Gra1 Lázaro Cárdenas no ejecutadas e interferidas.

Es evidente pues, que la inconformidad campesina por el abuso que -- han hecho los propietarios rurales del derecho de amparo, la forma irregu

lar en que se ha aplicado la Ley correspondiente, se encuentra más que --
fundada en una concepción más amplia de la justicia. Al obstaculizar el --
cumplimiento de la Reforma Agraria y en consecuencia el desarrollo social
en el campo, esta traba legal ha dejado como saldo un malestar y una in--
conformidad crecientes que se traducen en inseguridad, baja productividad
y deterioro de los niveles de vida de la clase campesina.

Malestar e inconformidad que se manifestaron a lo largo de los años--
cincuentas y principios de los sesentas en estallidos violentos de las ma
sas campesinas de las regiones más deprimidas del país, que sin alcanzar--
el rango superior de la lucha de clases pusieron en evidencia la agudiza--
ción de tensiones sociales existentes como resultado de una injusta dis--
tribución de la riqueza y el proceso paralelo de acumulación de capital --
de tierras y de fuerza de trabajo en manos de unos cuantos privilegios al
amparo de cacicazgos burocratismo e indiferencia en el planteamiento de --
soluciones a las más apremiantes demandas campesinas.

Es en estas condiciones que como alternativa de lucha surge la Cen--
tral Campesina Independiente (C.C.I.) y otras organizaciones campesinas --
que pretenden dar cauce a la inquietud en el campo, y agilizar los proce--
dimientos para la Reforma Agraria dentro de una concepción integral y de--
acuerdo a las circunstancias que estamos describiendo.

Así tenemos que durante su administración se llevó a cabo un reparto
masivo de tierras que al final de su período totalizó varios millones de--
hectáreas, de las cuales, lamentablemente tan sólo el 9% eran cultivables.

A principios de los años setentas ya era evidente que la llamada es--
trategia del desarrollo estabilizador había agotado sus posibilidades con
un saldo de irritantes desigualdades sociales.

Las circunstancias tanto internas como externas de un país en desa--
rrollo como el nuestro, enfrentado a las nuevas y apremiantes demandas de

una población en vertiginoso crecimiento, exigían el replantamiento y la formulación de una nueva estrategia de desarrollo económico político y social que contemplara tanto las posibilidades reales como potenciales - del país y la satisfacción de sus crecientes necesidades.

Es en estas circunstancias que el Lic. Luis Echeverría Alvarez, durante su extensa y exhaustiva campaña como candidato a la Presidencia de la República, logra una cabal comprensión en lo que se refiere a los problemas del medio rural.

Su acercamiento e intercambio de impresiones e ideas con todos aquellos sectores de la población involucrados en los problemas del sector -- agropecuario, contribuyen a que ya en funciones de Presidente Constitucional, elabore una nueva estrategia de desarrollo en la que la atención ---- principal se centra en el impulso y promoción de una política redistribu-- tiva de la tierra, el agua, bosques y demás insumos, así como de la riqueza socialmente producida en el mencionado sector.

Partiendo del expreso reconocimiento que hizo en su mensaje dirigido a la Nación, con motivo de su toma de posesión el 1°. de diciembre de --- 1970, en el sentido de que "el reparto agrario no ha concluido. Legal y - físicamente existen tierras susceptibles de ser distribuidas", ⁽⁹³⁾ el Pre sidente Luis Echeverría adopta una serie de medidas tanto de orden legis- lativo como administrativo, tendientes a modificar viejas estructuras, co- mo cacicazgos, latifundios simulados, préstamos usuarios, deformados cana- les de comercialización que impiden el pleno desarrollo de las fuerzas -- productivas y contribuyen a la concentración del ingreso y a la consecuen- te descapitalización y pauperización de las masas campesinas. ⁽⁸⁶⁾

Es en estas condiciones que en el mes de febrero de 1971, el Presi-- dente Echeverría en el ejercicio de las facultades que le confiere la Cons titución, envía al Congreso de la Unión el proyecto de Ley Federal de Re-- forma Agraria, en cuya exposición de motivos, fundamenta histórica, social,

(93) Echeverría Alvarez, Luis, discurso de Toma de posesión como Presiden- te de México, 1°. de Diciembre de 1970.

económica y jurídicamente la necesidad de este nuevo instrumento legal.

La nueva legislación agraria parte de que, históricamente, la acumulación de la propiedad territorial en México ha significado concentración del ingreso y del bienestar, por lo que en esencia la reforma agraria es una medida resitributiva, no solo de la tierra, sino del ingreso y de --- oportunidades de avance social.

Esta nueva legislación en materia de reforma agraria atiende, como - se ha señalado no solo a las cuestiones directamente ligadas a la tenen-- cia de la tierra, sino también a cuestiones tales como la organización -- económica del ejido y la planeación de la producción agrícola.

La iniciativa de Ley comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos; autoridades agrarias el ejido; organización económi ca del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrar ios; registro y planeación agrarios; y responsabilidad en materia agrar ia, que se complementan con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios.

Además tiende a fortalecer simultaneamente al ejido, a las comunida des y a la autentica pequeña propiedad. Estas tres instituciones revolu-- cionarias deben de gozar de cabal protección jurídica y del apoyo de la - nación entera, para que en armónica convivencia alcancen los más altos ni veles productivos.

En el ámbito administrativo y para los efectos de cumplir con la nue va ley y de ampliar y profundizar su política en materia agraria, el Pre sidente Luis Echeverría eleva a rango de Secretaría de Estado al entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (D.A.A.C.) creando la Se cretaría de Reforma Agraria.

Consecuente con esta concepción inserta dentro de una ambiciosa es--

trategia de desarrollo, es que durante el régimen del Presidente Echeverría, se canalizaron fuertes inversiones del gobierno federal al sector agropecuario y se llevaron a cabo una serie de expropiaciones de latifundios simulados entre las que destacan por las polémicas que suscitaron las realizadas al final de su mandato a un puñado de terratenientes en el Estado de Sonora, en beneficio de campesinos solicitantes de tierras.

Si bien es cierto que hasta la fecha, se siguen arrastrando problemas derivados del régimen de tenencia de la tierra, éstos en la actualidad vienen a constituir tan solo un resabio de una etapa de la reforma agraria virtualmente concluida.

De ahí que para enfrentar con posibilidades de éxito el gran reto que significa el problema de autosuficiencia alimentaria, se haya formulado, bajo la presente administración del Presidente José López Portillo, el programa denominado Sistema Alimentario Mexicano, con el propósito de incrementar la capacidad productiva del país, y abierto la posibilidad de asociación entre pequeños propietarios y ejidatarios a través de la Ley de Fomento Agropecuario.

Sin que haya sido el propósito de este trabajo hacer una relación pormenorizada del acontecer histórico, si nos vimos en la necesidad de referir al menos los acontecimientos más relevantes, que al servirnos como marco de referencia inevitable nos ayudan a ubicar y vincular los problemas derivados del régimen de tenencia con el proceso histórico de nuestro país, ayudándonos a su mejor comprensión y entendimiento.

2. FALTA DE ORGANIZACION DEL CAMPESINO PARA LA PRODUCCION.

Nunca estará por demás subrayar la destacada importancia que ha tenido y tiene el factor organización dentro de la actividad económica cualesquiera que sea ésta.

Se ha impuesto y se impone como una condición elemental de supervi-

vencia, desde las más rudimentarias formas de organización de los grupos humanos para la caza, la pesca y la recolección de frutos.

Ahora bien las formas y modalidades de organización, si bien es cierto corresponden a una necesidad vital de supervivencia, no son el resultado del capricho o la arbitraria decisión de alguien, sino que corresponden a las distintas etapas del desarrollo histórico y están condicionadas además, por la naturaleza del trabajo y las circunstancias variables de clima, orografía, hidrografía, naturaleza de los cultivos y las actividades propias de cada país; pero básicamente por la naturaleza del régimen de propiedad imperante en cada época histórica.

Sin perjuicio de que en un momento dado coexistan en cada época y lugar y diferentes regimenes de propiedad, con sus respectivas formas y modalidades de organización.

Así tenemos que, haciendo una referencia histórica y como ya lo vimos en el inciso anterior, los antiguos pobladores de la Meseta Central. (antes de la conquista), tenían ciertas formas de organización para la explotación de la tierra: la que se hacía en forma individual o familiar de las parcelas o tlamilli, y la que se llevaba a cabo del altepetlalli, en forma colectiva y cuyas utilidades se destinaban para realizar obras de servicio público e interés colectivo y el pago de tributos.

Estos tipos de explotación a que hacemos referencia, se realizaban dentro del marco de la forma comunal de tenencia de la tierra, de tal manera que no existía una abierta contradicción, hasta donde sabemos, entre la explotación individual o familiar del tlamilli y la explotación colectiva del altepetlalli, las cuales se llevaban a cabo dentro del calpulli.

Con motivo de la conquista, se destruyeron las formas de organización tanto social como política, truncando en forma por demás violenta to do un proceso de desarrollo en el que los pueblos del Anáhuac estaban in-

mersos y cuya evolución ulterior, sin el acontecimiento histórico de la conquista, tan solo se presta a hipótesis o especulaciones.

Al romper en forma violenta con estas formas de organización, cambia el curso de la historia, sentando las bases y creando las condiciones propicias para la colonización de las tierras pertenecientes a los naturales, trasplantando al Nuevo Mundo sus instituciones políticas y formas de organización social que se expresaba en su sistema cerrado de clases, en el cual la posesión de la tierra era un elemento clave. Más allá del choque natural de las dos culturas, ambas se unieron para la creación de una forma de vida que contenía en si misma los factores explosivos que conducirían después a la lucha de independencia.

Una vez consolidada la conquista, y sentadas las bases de la organización política de la colonia con el advenimiento del Virreinato, se trasplanta un sistema feudal de explotación, basado en la servidumbre del peón expoliado, vejado e inicuaemente explotado de por vida.

Conforme a esta estructura feudal del Virreinato, la explotación agrícola se fincó, fundamentalmente, en el trabajo esclavista obteniendo mediante los repartimientos de indios. Aún para el peón libre que teóricamente contratava su fuerza de trabajo por un mísero salario, se fueron ideando procedimientos de sometimiento y represión que lo acercaba a la esclavitud.

Tres eran las fuentes que proveían de fuerzas de trabajo a la agricultura colonial, todas ellas enmarcadas dentro de un régimen de inhumana explotación a saber: a) El peonismo, b) La encomienda, c) La esclavitud.
(94)

Es en torno a la importación y trasplante de las instituciones feudales, con los privilegios inherentes a la propiedad, que se organiza la vida política económica y social de la colonia legitimada en el plano ideológico y en la práctica consiguiente, por la religión y sus instituciones

que salvo excepciones en las personas de algunos de sus representantes como Fray Bartolomé de las Casas, etc., se constituye en un poder real frente al poder civil, con el que coexistía en una profunda amalgama de intereses tendientes a preservar y acrecentar su dominio y explotación.

Es la encomienda, una de las instituciones que nos da la clave para entender, por una parte, el proceso de concentración de grandes extensiones de tierra en unas cuantas manos, y por la otra, la creación de fabulosas riquezas que sin cesar fluían de la Nueva España a la Metrópoli en galeones cargados de plata y otros productos. ¿Como es que se formalizaba esta institución y como operaba en la práctica? . Al decir del maestro -- Raúl Lenus García en su ya citada obra. La Encomienda, es una institución reconocida y regulada por las Leyes de Indias, en virtud de la cual, por Merced Real, se repartían los naturales entre conquistadores y pobladores del nuevo continente, con la obligación de éstos de ampararlos y defenderlos, enseñarles la doctrina cristiana y a vivir en concierto y policía, - teniendo a su favor el encomendero, la facultad de percibir y cobrar para sí parte de los tributos que pagaban los encomendados. La encomienda, según Francisco de Barrera, relator del Consejo de Indias, constituye un -- contrato suscrito entre el Rey y el encomendero, con obligaciones recíprocas: El Rey cede al encomendero parte de los Tributos y el encomendero debe cristianizar e instruir a los indios, que recibe bajo su amparo, en -- ambas providencias: Divina y Humana".⁽⁹⁵⁾

De la Metrópoli se trasplanta la institución de la Encomienda al nuevo mundo, ya que ésta nace en la España del medievo, en la cual se les entregaban a los encomenderos, castillos, y villas o tierras en donde cobraban las rentas de la Corona, de las que recibían una parte, otorgándoseles la obligación de defender los dominios territoriales de la encomienda. En la Nueva España, es establecida por Hernán Cortés con modalidades peculiares , ya que se vincula estrechamente a la tierra y es hereditaria.⁽⁹⁶⁾

La encomienda degeneró en una institución de tipo esclavista, en la que el encomendero era dueño de la vida y hacienda de los naturales enco-

(95) *Ibíd*em, pág. 127.

(96) *Ibíd*em, págs, 128-129

mendados, y a quienes trataba con gran rigor y despotismo. Esta circunstancia motivó las reiteradas protestas del Padre Las Casas, en contra de la institución y de los abusos de los encomenderos. A sus instancias se debe que la Junta de Valladolid se halla pronunciado en contra de la encomienda en 1523⁽⁹⁷⁾... Por mandamiento legal de 23 de noviembre de 1781 fué definitivamente abolida la institución.⁽⁹⁸⁾

Como otras fuentes de explotación tenemos al peonismo y la esclavitud, además de que de ellas se proveía también, como lo dijimos anteriormente, de brazos a la agricultura colonial.

El Peonismo.- En mérito a los abusos que se cometían obligando a los naturales a trabajar en las labores del campo, las Leyes de Indias, prohibieron tal sistema en los términos siguientes: "Con pretexto de lo mandado, sobre que los Indios se ocupen, y trabajen en sus tierras, no han de ser apremiados a que se alquilen, sino los holgazanes, no ocupados en oficios, ni labranzas del campo, y los que pueden, y deben servir por mitad, y repartimiento, y aún los que vivieren ociosos, y no entendieran en lo susodicho, no sean apremiados a salir de sus lugares, sino a Pueblos de Españoles, donde no haya Indios para trabajar, y esto sea pagandoles su justo jornal, a vista de nuestras Justicias". La propia legislación mandaba que a los indios se les pagaran salarios justos.⁽⁹⁹⁾

En igualdad de circunstancias operaban los arrendatarios y medieros, quienes careciendo de implementos y útiles de labranza, es decir, de los instrumentos de producción, recurrían al patrón que les alquilaba aperos, arados, bueyes, etc., les adelantaba semillas y faltos de recursos para subsistir recurrían a la "tienda de raya". La cosecha año con año era insuficiente para cubrir los compromisos; en cambio, advertían que las deudas aumentaban en forma constante, constituyendo el eslabón para encadenar a las nuevas generaciones el servicio de la hacienda.

La Esclavitud- El concepto clásico de esclavitud es aquel que expresa que "es una institución del Derecho de Gentes que somete a un hombre -

(97) Idem.

(99) *Ibíd*em, pág. 127.

(98) Idem.

al dominio de otro, contra lo que la naturaleza dicta". El esclavo estaba despojado de toda personalidad jurídica y se encontraba asimilado a las cosas; era como los animales de trabajo, un instrumento de adquisición para el dueño.⁽¹⁰⁰⁾ Los conquistadores y sus descendientes emplearon esclavos en las faenas agrícolas, lo cual es un hecho históricamente comprobado (indios y negros traídos de Africa).

Debemos hacer resaltar también como característica fundamental de la época colonial, las sucesivas crisis agrícolas a lo largo de éste período, con su secuela de hambrunas y epidemias, que reflejaban la profunda desigualdad existente en la sociedad colonial, como consecuencia, entre otros factores, del alto grado de concentración de la propiedad territorial y de la riqueza producida del trabajo agrícola, de las minas etc.

Los últimos años del período colonial (1770-1810) ven en efecto, el proceso de formación y crecimiento de los grandes latifundios, y ahondarse el abismo que separaba a los pobres de los ricos. La minería, el comercio, la agricultura de exportación y las rentas reales, producen las más altas utilidades del siglo. Pero los beneficios de ese incremento de la riqueza van a concentrarse en unas cuantas manos, mientras que los salarios de los trabajadores del campo, permanecen inmóviles desde mediados del siglo XVII y la miseria y las discriminaciones sociales son cada vez más insostenibles para los habitantes de la ciudad.

El lento deterioro de la sociedad colonial, ahunado a otros factores de carácter político e ideológico (Revolución Francesa, etc.), produjeron inevitablemente el estallido del movimiento de independencia de 1810.

Como ya hemos visto en el inciso anterior, la consumación de la Independencia no significó la destrucción del sistema de explotación existente, con el poder económico concentrado en pocas manos. La desigualdad en las condiciones sociales y económicas de las clases en este período, acarreo violencia e inestabilidad política, que propiciaron constantes movi-

(100) *Ibidem*, pág. 130

mientos armados. En los asuntos internos del país las doctrinas políticas del liberalismo y conservadurismo, entre las cuales se debatía la nueva - sociedad mexicana, provocando un enfrentamiento entre las clases sociales que culminó con el período de la Reforma.

Dicho período es uno de los más difíciles de nuestra historia, que - tiene profundas consecuencias tanto en lo económico, como en lo político- y social, porque entroniza el poder civil del Estado separado del de la - iglesia, se legisla sobre el derecho de personas, estableciendo el regis- tro civil. Todo lo anterior es la culminación de un proceso que se inicia a partir de la consumación de la independencia.

La Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856, y la Constitución- de 1857, pretendieron dar movilidad al reparto de tierras, las gentes que participaron en dichas leyes demostraron falta de visión para el autenti- co beneficio colectivo por el temor a las represalias del clero que amena- zaba con la excomunión a todo aquel que apoyara dichas leyes o que adqui- riera los bienes de la iglesia, lo que motivó la expedición en 1859 de la Ley de Nacionalización de sus bienes.

En las postrimerías de la Reforma (1871), los propietarios rurales y nuevos ricos dominaban, mientras millones de campesinos continuaban en la miseria y la explotación.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, había una gran concentración - de enormes extensiones de tierras en manos de latifundistas mientras los- campesinos eran parias despojados, que cuando mucho tenían la categoría - de peones acasillados en la Gran Hacienda que floreció con esplendor en - esta época.

Debido a esta situación, bastó el pronunciamiento del párrafo segun- do de la cláusula tercera del Plan de San Luis Potosí, que considera la - restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores, para atra- er al campesinado a las filas del Maderismo, estallando el Movimiento Ar-

mado el 20 de Noviembre de 1910.

Una vez que había triunfado la Revolución, y con Madero ya como Presidente, los zapatistas impacientes porque éste no daba inmediatamente -- los pasos conducentes para cumplir su promesa de restituir las tierras comunales a sus antiguos poseedores, resolvieron con justificada terquedad -- pelear sin tregua por el logro de sus aspiraciones.

De aquí que en la Villa de Ayala, el 25 de Noviembre de 1911, firma-- ran el plan revolucionario conocido históricamente con el nombre de "Plan de Ayala", pues consideraban que Madero había traicionado los principios -- de la Revolución, desconociéndolo como Presidente de la República.

Victoriano Huerta, apoyado por Bernardo Reyes y Felix Díaz, como re-- presentantes de la oligarquía terrateniente se preparara para dar un gol-- pe de estado, alentado por el embajador de los Estados Unidos en México, -- Mr. Wilson, cuya intervención consta en el Pacto de la Ciudadela o Pacto de la Embajada.

El asesinato de Madero y Pino Suárez, lejos de sofocar la revolución es la chispa que incendia el país.

En el Norte, Venustiano Carranza gobernador de Coahuila, proclama el Plan de Guadalupe, levantándose en armas y logrando arrojar del poder al-- usurpador Victoriano Huerta, restableciendo a la vez la legalidad rota -- por los golpistas, desconociendo a los gobernadores que reconocieran a -- Huerta y erigiéndose como primer jefe del Ejército Constitucionalista.

En el Puerto de Veracruz, expide la Ley de 6 de Enero de 1915, pola-- rizándolo las inquietudes y esperanzas de la población rural, establecien-- do las bases firmes para realizar la justicia social mediante la restitu-- ción y dotación de tierras a los pueblos.

Se afirma que en nuestro país "El proceso de distribución de la tie--

rra no estuvo acompañado de un proceso paralelo de organización económica de los campesinos beneficiarios y que esta falta de organización es una - de las causas fundamentales de que los ejidatarios y comuneros, a pesar - de haber recibido la tierra no hayan podido elevar sustancialmente sus ni veles de ingreso y de vida".

No se puede ni se debe aceptar sin reservas ésta afirmación, porque conforme se fué avanzando en el reparto de tierras, se fueron creando las instituciones y los aordenamientos legales de apoyo tendientes a incrementar la producción instituyendo las formas de organización correspondien--tes en las comunidades campesinas dotadas.

Así tenemos que en 1926 la Ley de Crédito Agrícola del 10 de Febrero del mismo año, disponía la fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyas funciones consistían, entre otras, fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y el funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito. Las primeras para agrupar principalmente a los grandes-propietarios rurales y, las segundas para incluir en especial a las comunidades agrarias y ejidales.⁽¹⁰¹⁾

En 1931, se expide una nueva Ley de Crédito Agrícola, la cual fué reflejada un cambio notable en la política gubernamental de crédito al ----campo, toda vez que ya no aparecen en su texto los "Empresarios de explotaciones Agrícolas o Ganaderas", según indicaba la Ley de 1926, sino que explícitamente establece en su artículo primero que para la organización y fomento de crédito Agrícola destinado exclusivamente a ejidatarios y Agricultores en pequeño, se modifica la finalidad del Banco Nacional de - Crédito Agrícola a que se refiere la ley del 10 de Febrero de 1926, se --crean los Bancos Regionales de Crédito Agrícola y se autoriza la organización y el funcionamiento de sociedades cooperativas agrícolas y demás instituciones similares en los términos de ésta Ley.⁽¹⁰²⁾

(101) Aguirre Arellaneda, Jerjes, La política Ejidal en México, Instituto Mexicano de Sociología, A.C., México, 1976, pág. 67

(102) Aguirre Avellaneda, Jerjes, ob. cit., pág. 71.

Las sociedades cooperativas agrícolas, solo podrían constituirse con ejidatarios o agricultores en pequeño, para celebrar prestamos de avío, - refaccionarios, comerciales, inmobiliarios y territoriales, adoptando el régimen de responsabilidad solidaria ilimitada.

Por agricultores en pequeño la Ley entendía en su artículo 28: Se -- consideran agricultores en pequeño para los efectos de esta ley, los que habitualmente dediquen toda su actividad a la explotación o cultivo de la tierra en cualquier forma, ya sea como propietarios, poseedores, colonos, arrendatarios o aparceros; siempre que la explotación o el cultivo se haga personalmente por ellos, con ayuda de sus familiares o de extraños, -- con la condición de que no sean más de cinco los extraños que intervengan de modo permanente en los trabajos agrícolas, y que la superficie no exceda de la que señalan las leyes agrarias como pequeña propiedad. (103)

Tratándose de ejidatarios, la ley establecía que "en las sociedades cooperativas, constituidas por ejidatarios, deberá quedar comprendida la mayoría de los miembros del ejido de que se trata..." (104)

Lamentablemente la Ley de Crédito Agrícola del 24 de Enero de 1934, - retrocede en cuestiones fundamentales de operación crediticia. Los empresarios rurales, suprimidos en la Ley de 1931, vuelven a incorporarse al - texto legal aunque por otra parte se sigue respetando la participación mayoritaria de los ejidatarios en la constitución de las cooperativas.

Como podemos apreciar en los variables enfoques normativos y operativos de los recursos financieros destinados al campo, a través de las instituciones de Crédito oficiales al efecto, la concepción para el tratamiento y satisfacción de las demandas de la tierra, crédito y otros insumos básicos para la producción, es contradictoria e incierta, ya que no se aprecia el ejercicio y ejecución de una política integral que asuma la satis--

(103) *Ibíd.*, pág. 72.

(104) *Idem.*

facción de las demandas de la tierra, crédito y otros insumos básicos para la producción, es contradictoria e incierta, ya que no se aprecia el ejercicio y ejecución de una política integral que asuma la satisfacción de estas demandas, congruentes con las aspiraciones básicas de la Revolución Mexicana.

Pese a lo anterior y respondiendo a una necesidad de integrar en un solo ordenamiento legal las dispersas disposiciones y leyes en materia -- agraria, el 22 de Marzo de 1934, se promulga el Primer Código Agrario que si bien significó un avance en cuanto que unificó los dispersos criterios en materia normativa, estableciendo el marco legal de referencia, respecto a la Reforma Agraria, por otra parte sostenía el criterio sobre la parcelación del ejido, criterio al que se opusieron en aquellos años dirigentes campesinos como URSULO GALVAN Y GRACIANO SANCHEZ, afirmando este último, "que con la parcelación del ejido, el campesino empobrecido, sería fatalmente sustituido por el propietario privado, por ello en lugar de esta tendencia, proponía la estructuración de un nuevo sistema agrario con base en el ejido".

Con todo y que las previsiones de URSULO GALVAN Y GRACIANO SANCHEZ - eran correctas, a principios de los años Treintas y con el ascenso del General Lázaro Cárdenas al poder se inicia como ya lo hemos visto la más radical transformación en la estructura de tenencia de la tierra y en forma paralela y aunque apresurada por la exigencia de tiempo y acumulación de otros problemas que reclamaban también urgente solución, se inician -- los más ambiciosos intentos de organización ejidal colectiva, para lo --- cual se crean los respectivos instrumentos de apoyo tanto técnicos como - legales y de crédito.

Así tenemos que el 2 de Diciembre de 1935 se expidió la Ley que creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal con un capital de 120 millones de pe

osos y facultado por dicha ley para realizar operaciones activas de crédito, con personas que tengan el carácter de ejidatarios.

La avanzada concepción Cardenista del Ejido, como Unidad colectiva - de explotación integral de sus recursos, así como la industrialización y comercialización de su producción, implicaba como condición fundamental - para garantizar el éxito de otra magna empresa, un largo proceso de educación de los ejidatarios dotados, tendiente a capacitarlos como agentes activos de sus respectivas unidades colectivas de producción, con un alto sentido de solidaridad social que posibilitará el avance y ascenso tanto individual como colectivo de la clase campesina.

Es decir, relacionaba el progreso y supervivencia de la reforma agraria, con la capacidad física y mental de los ejidatarios, y por lo tanto con el fortalecimiento de su organización política, que les permitiera -- participar en las discusiones y toma de decisiones jurídicas, políticas, económicas y administrativas que los afectaran. (105)

El Estado asumió la dirección y orientación de la organización para impedir que cayera en manos de los enemigos del ejido, de los explotadores del agricultor, desafiando el riesgo de que se corrompiera o burocratizara. (106)

Frente a la reacción agresiva de los intereses afectados se crean -- las defensas rurales para defender el patrimonio ejidal, consolidándose a la vez como contra-partida en defensa del interés nacional, la política - de masas del Cardenismo que aglutinó en torno a estos objetivos, trabajadores, campesinos, intelectuales, estudiantes y demás sectores de la sociedad mexicana a través de sus respectivas organizaciones, integrándose el auténtico Frente Popular, base de sustentación de las reivindicaciones nacionales.

Al resolverse en 1940 la sucesión presidencial en favor del Gral. Ma

(105) Secretaría de la Reforma Agraria, op.cit., 77-78

(106) Idem.

nuel Avila Camacho, podemos afirmar que se cancela por un largo período - el impulso popular, democrático, antifeudal y anti-imperialista de la Revolución Mexicana que alcanzó su apogeo en el sexenio 34-40.

Al amparo de la política de "unidad nacional", y frente a la emergencia surgida por la Segunda Guerra Mundial, la estrategia de desarrollo se reorieno sentando las premisas político-económicas del "modelo de desarrollo estabilizador" que como ya hemos visto se prolongó con sus respectivas variantes a lo largo de 30 años.

En este sentido la política agraria seguida por el régimen de Avila-Camacho fué marcadamente capitalista. Bajo la "política de unidad nacional" con que inició su gobierno, buscó atraerse el apoyo de la pequeña y gran burguesía en el aspecto interior y en el exterior la de los Estados Unidos.

Para calmar la suspicacia de los pequeños y grandes terratenientes-- afectados por el avance de la Reforma Agraria durante el período 34-40 , se enfatizó la importancia de la propiedad privada y se instrumentaron -- los medios para darle todas las garantías político-económicas y legales.

Así se dió la expedición masiva de certificados de inafectabilidad - agrícola y ganadera; la casi total paralización del reparto de tierras y se idearon medios políticos más efectivos para debilitar la estructura -- del ejido. la parcelación y la modificación de la política crediticia del Banco Ejidal. (107)

La parcelación de los ejidos, causa primera de los problemas que --- hasta la fecha confronta este sector, introdujo el individualismo entre - los ejidatarios, frenando así, el sentido colectivo que hondamente afianzado en nuestras culturas indígenas, había sido impulsado en el sexenio - anterior.

(107) *Ibidem*, pág., 86.

El marco legal de esta medida, fue el Decreto del 11 de diciembre de 1940, a unos cuantos días de la sucesión presidencial y se transformó en el principal instrumento que reduciría las funciones del Departamento --- Agrario a simple parcelador y expedidor de certificados de posesión de -- parcelas. (108)

En el aspecto crediticio, la política de la Banca Oficial que habfa sido de apoyo total y respeto a la organización del ejido, se transformó en algo que ha sido hasta época reciente, característica de su funciona-- miento: la búsqueda de la recuperación del crédito realizando la inver--- sión en regiones que garantizaran elevada rentabilidad, concentrándola en áreas favorecidas con obras de riego, cercanía de mercados, carreteras, - etc. Con ello, se desvirtuó la naturaleza colectiva del ejido, se fomentó el individualismo y se desnaturalizó totalmente lo que había sido el cora-- zón del colectivismo en nuestro país: La Laguna y Yucatán, ya que en ---- ambos casos se propició la división de las cooperativas y en Yucatán se - llegó al extremo de devolver a los antiguos propietarios las plantas des- fibradoras de henequén que habían venido siendo explotadas por cooperati- vas.

Por otra parte, amparados en el Código Agrario de 1942, nacieron nue- vos centro de población parcelados y colonias con un régimen especial de- tenencia de la tierra que no es el ejidal, estas formas fueron impulsadas tomando como pretexto, la concentración demográfica en el altiplano, pero se convirtieron en armas poderosas para atacar a los ejidos. (109)

La expedición de certificados de inafectabilidad que colocó muchas-- tierras productivas fuera del alcance de quienes las necesitaban y la dis- minución del reparto agrario, iniciaron el proceso de depauperización de- los campesinos y les dejó en manos de intermediarios agiotistas (que por- lo general eran antiguos terratenientes) o bien los orilló a arrendar o - a abandonar sus parcelas, emigrando a las ciudades.

(108) *Ibíd*em, pág. 84.

(109) *Ibíd*em, pág. 85.

Ya el mundo vivía los tiempos de la posguerra, se iniciaba la era de los "milagros económicos" y de la hegemonía de los trust internacionales. Y en México giraba la política económica en torno a la industrialización del país. Los mecanismos fiscales de exenciones impositivas y subsidiados, las medidas proteccionistas que configuraron un mercado cautivo, las inversiones extranjeras directas, y una balanza comercial dependiente de las transacciones internacionales determinaron un modelo desarrollista caracterizado por un crecimiento acelerado del producto nacional bruto, sin una distribución racional del mismo y con un proceso de concentración de capitales.

Pero el crecimiento industrial operaba con base en la transferencia de recursos del sector primario (agrícola), modificando para ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ampliando la superficie de la pequeña propiedad inafectable así como la de la parcela ejidal e introduciendo el Juicio de Amparo en materia agraria. Estas medidas paralizaron la reforma agraria en su fase de reparto de la tierra. (110)

Además, el país mismo y por tanto el sector agrario, se convertían en proveedores de materias primas y compradores de capital y tecnología.

Esta relación de intercambio era desfavorable, toda vez que se compraba caro y se vendía barato, lo que en última instancia significaba una desvalorización del trabajo invertido por el campesino y un decrecimiento de sus ingresos, en síntesis una descapitalización.

La falta de capital para proseguir su actividad lo empujó al rentismo, al agio, a las ventas a futuro, a la venta de su fuerza de trabajo y en última instancia a la emigración, determinando su desarraigo de la tierra y su enfrentamiento a una cultura urbana extraña.

El avance tecnológico de los países altamente desarrollados en la --
(110) *Ibíd.*, pág. 87

dándose los mecanismos para que cada núcleo agrario genere su capitalización.

Por ello es necesaria la participación conciente del campesinado en la toma de decisiones, lo que exige un análisis crítico de su realidad; - la conducción eficiente de su empresa; su capacitación; su fortalecimiento como sector organizado frente a los otros sectores; el desarrollo de - la solidaridad y la cooperación.

De ahí que en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria surja un concepto actualizado del ejido, tomando en consideración el desarrollo histórico del mismo y las características que le imprime el presente.

Jurídicamente se le considera persona moral con todas sus particularidades para la realización de sus objetivos. ⁽¹¹¹⁾

En el aspecto social, es una comunidad de vida, con su historia propia y su particular cultura, que vincula e identifica a sus miembros, y - en la cual el hombre encuentra el fundamento natural de autodefensa y su pervivencia y el medio de su plena realización. ⁽¹¹²⁾

Económicamente se le considera como forma de propiedad comunal y consecuencia como una empresa integral de producción, organizado en tantas unidades como recursos explote o actividades realice; con unidad de - mando y dirección; cuyo funcionamiento se basa en principios de democracia interna, autogestión y cooperación con un mecanismo de ordenación económica: la asamblea general de balance y programación y con un instrumento de regulación: el reglamento interno del ejido. ⁽¹¹³⁾

Esta concepción del ejido implica asimismo una reorientación de la - reforma agraria en la que, junto a las acciones restitutoria, dotatoria, - de ampliación, reacomodo, creación de nuevos centro de población, etc. -- destaca la acción organizativa, que culmina con la estructuración de la -

(111) *Ibíd*em, pág., 89

(112) *Idem*

(113) *Idem*.

producción de materiales sintéticos desplaza las materias primas o desploma sus precios, afectando gravemente la principal fuente de divisas de los países sub-desarrollados como México, fenómeno que se impacta con mayor agudeza a los sectores económicamente débiles.

De ahí que el decrecimiento de la producción y productividad del sector ejidal, lo determinen las contradicciones de nuestro desarrollo y no el ejido como forma de tenencia de la tierra.

A principios de los años setentas y puesto en evidencia que el llamado "modelo estabilizador" había agorado sus posibilidades como estrategia de desarrollo integral e independiente del país, y provocado el pago de un altísimo costo social en términos de desempleo y abatimiento de los niveles de producción agropecuaria, es con la candidatura del Lic. Luis Echeverría Álvarez, que se replantea la necesidad y la posibilidad de modificar dicha estrategia, formulándose una nueva concepción más acorde con las demandas nacionales.

Así tenemos que inserta en la llamada estrategia del desarrollo compartido las necesidades del sector agropecuario, alcanzando una prioridad tan solo vista en la época del Gral. Cárdenas.

Estas condiciones determinaron la necesidad de un cambio en la concepción y acción de la Reforma Agraria, surgiendo como tema económico la implementación teórico práctica de la agricultura de grupos y la organización integral de la actividad productiva ejidal.

En el orden jurídico debían estructurarse formas organizativas que respondieran a las necesidades del actual momento histórico y a las características socio-culturales de las diversas regiones del país. Por esto, la producción debe fundarse en la organización de la mano de obra que es el factor abundante, considerando al crédito como factor concurrente y

unión de ejidos como forma de organización y como mecanismo de planeación económico-regional, en la que confluyen el sector rural organizado y la acción coordinada del sector oficial.

El régimen del Lic. Luis Echeverría, en su política agraria, pone especial énfasis en la organización ejidal, ya que en la realidad vemos la existencia de un ejido parcelado por lo que es necesaria su organización colectiva para la producción.

En cumplimiento de una de sus fases se pusieron en marcha diferentes programas de desarrollo rural que comprenden los aspectos económicos y sociales, según las características de cada región, con brigadas multidisciplinarias para prestar a los núcleos la asesoría técnica que fuera necesaria, auspiciando las condiciones para que ejercitaran sus facultades a fin de que se dieran la estructura jurídica, que de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria más conviniera a su organización.

A fin de resolver el problema del exceso de mano de obra, es necesaria la creación de nuevos empleos uniendo así el sector agropecuario, con la transformación de sus productos (trabajo industrial), con la cual el ejidatario se convierte en un hombre nuevo y diferente, vinculado a la tierra y al trabajo que es la verdadera fuente de riqueza y bienestar.

El cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria permite y exige la implementación de una política de capacitación campesina que responda a las directrices generales de la organización, que congruentes con la dinámica de la Reforma Agraria adquieren un nuevo planteamiento que considera al campesino no como objeto, sino como sujeto activo del conocimiento, como factor fundamental del cambio, de tal modo que adquiera la comprensión de su realidad concreta, como parte de una realidad universal, es decir, que entienda que forma parte de un país subdesarrollado.

Como ya vimos en el inciso anterior es en esta etapa del pasado reciente, que la ley, en este caso la Ley Federal de Reforma Agraria se convierte en un poderoso instrumento de transformación y avance, que sin alterar la esencia y contenido de las instituciones agrarias, acreditadas por la historia y por las particulares condiciones que en nuestro país les dieron origen, si les otorga un nuevo aliento e impulso en el marco de una concepción política avanzada y realista, que rompe viejos moldes y prácticas viciadas del pasado que impedían el pleno desarrollo de las fuerzas productivas en el campo.

Al decir del Lic. Agustín Porras, Coordinador del Area de Población del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. "La colectivización ejidal fue el propósito fundamental de la política agraria durante el sexenio anterior, en la cual el Estado volcó recursos sin cuento". (115)

"Entre 1970 y 1976, se organizaron colectivamente casi 5000 de los 22 000 ejidos del país. De ellos, 800 llegaron a funcionar y tuvieron resultados económicos". (116)

"Actualmente, apenas 40 o 50 ejidos colectivos sobreviven, la mayor parte de ellos en condiciones precarias". (117)

Pese a las buenas intenciones y a los avances logrados en el aspecto de organización e incremento de la producción, eran tan profundos, arraigados y poderosos los intereses y prácticas viciadas de latifundistas, caciques, agiotistas, intermediarios y funcionarios deshonestos, que coludidos opusieron tenaz resistencia a estas iniciativas que alteraban y hechaban por tierra todo un sistema de explotación y un estilo de vida fundado en él.

Bajo la presente administración, al asumir todos estos problemas, -- agudizados por la presencia creciente del capital financiero en el campo,

(115) Revista Proceso, México, No. 197, 11 de agosto, 1980, pág. 20

(116) Idem.

(117) Idem.

que controla todas las fases del proceso productivo, imponiendo cambios - fundamentales en el uso del suelo al introducir el cultivo de productos - altamente rentables de exportación a sus matrices en el extranjero, sub - ordinando con esto el interés particular altamente especulativo, al interés social y prioritario de la nación.

La respuesta del Estado Mexicano para contrarrestar en lo posible es te fenómeno que distorsiona evidentemente los fines y prioridades de la - nación en materia de alimentos, fué la formulación de diversos programas - como el de la "Alianza para la Producción" entre el Estado y los sectores productivos del país.

Posteriormente ya avanzado el sexenio del Lic. López Portillo el --- "Sistema Alimentario Mexicano" se instrumentó como un programa cuyo propó - sito fundamental es el de garantizar la autosuficiencia alimentaria del - país, asegurando las necesidades presentes y futuras de alimentos básicos. Para lo cual se ampliaron las zonas de cultivo, extendiéndose la frontera agrícola durante los años 81-82 en una superficie de tres millones tres-- cientos cincuenta mil hectáreas según declaraciones del Secretario de --- Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.

Así mismo en el ámbito legislativo, en el mes de diciembre de 1980,- se discute en el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Fomento --- Agropecuario enviada por el Presidente José López Portillo, siendo aproba - da el 20 de diciembre del mismo año, para los efectos de su publicación.

"Esta Ley se ofrece como un estímulo a las inversiones en el campo,- a la creación de nuevas fuentes de empleos, al aumento en la productivi-- dad y la producción, el logro del autoabastecimiento de los productos bá - sicos del campo, la corrección de importaciones sumamente gravosas para - el erario nacional, sin perder de vista el objetivo fundamental de la ele - vación del nivel de vida de los campesinos, y el incremento del ingreso - de quienes trabajan y hacen producir la tierra".

3.- FALTA DE CANALES ADECUADOS DE COMERCIALIZACION.

En esta exposición relativa a las causas que originan los flujos migratorios, no podemos menos que referirnos a los complejos mecanismos de comercialización que insiden en el precio de los productos agropecuarios y forestales, contribuyendo por lo regular a deprimir y frenar la capacidad productiva de las diferentes regiones del país y a desalentar el esfuerzo individual o colectivo del productor, ya sea ejidatario pequeño -- propietario o comunero.

La naturaleza viciada y deformada de los mecanismos de comercialización y el control que sobre los mismos ejercen toda una cadena de intermediarios, especuladores y usureros, que afecta tanto al productor como al consumidor, al escapar de sus manos el proceso de comercialización, que lejos de cumplir la función social que le es propia, opera con un criterio especulativo y al margen de toda disposición legal.

Al apropiarse a precios unilateralmente impuestos de la producción agropecuaria y revenderla en el mercado para que llegue finalmente a manos del consumidor a precios prohibitivos, atentan contra las necesidades básicas de la población y contribuyen a distorcionar nuestro proceso de desarrollo.

Un aspecto nítido de esta situación en su aspecto operativo, nos lo proporciona el estudio realizado por investigadores del Sistema Alimentario Mexicano ⁽¹¹⁸⁾ (S.A.M.) sobre el mercado de la Merced de la Ciudad de México, considerado como el más importante centro de abastos del país, en donde se comercializa el 40% de la producción nacional de alimentos.

En el cual, por la magnitud de las operaciones comerciales y financieras que diariamente se realizan, se pueden apreciar en su más depurada ex

(118) López Dóriga, Joaquín, Periódico Respuesta, México, 26 de enero, 1982 págs. 26-27

presión los fenómenos de intermediarismo y control monopolista de frutas-verduras y legumbres principalmente.

El proceso de comercialización sigue, a grandes razgos, los siguientes pasos: Del agricultor la mercancía al acopiador local o regional; de éste pasa al comisionista, quien a su vez distribuye entre los bodegueros; ellos revenden a su vez a medio mayorista y minorista, quien finalmente expende al público consumidor. (119)

El paso de las mercancías por esta cadena de intermediarios propicia un notable incremento en el precio de los productos.

Se estima que entre el precio pagado al agricultor y el que paga el consumidor urbano, existe un incremento que va del 500 al 900 %.

Por lo que hace a la comercialización de las llamadas frutas finas - (durazno, manzana, melón, uva, etc.) esta se realiza por medio de un proceso monopolista en el que los bodegueros juegan un papel preponderante.

La base de este proceso de comercialización radica en el control de las regiones productoras que ejercen los bodegueros, muchas veces emparenados con el agricultor que las produce, o son dueños de predios productores de frutas.

Según se pudo comprobar, entre un 20 y un 40 por ciento de los bodegueros de la Merced en el ramo de frutas y legumbres son, a la vez, agricultores que comercializan sus productos. (120)

Este control monopólico lo ejercen de distintas formas. La más importante radica en el otorgamiento de créditos a los campesinos productores, de ahí que la Merced esté considerada como "el centro financiero de las siembras nacionales". (121)

De esta manera los bodegueros aseguran el abasto, pues exigen las cosechas íntegras a precios no del todo adecuados, a los campesinos que -- por falta de crédito oficial tuvieron que recurrir a los bodegueros de la Merced.

(119) Idem.

(120) Idem.

(121) Idem.

Otra forma de control la ejercen mediante la compra íntegra de la cosecha en pie, del campesino que requiere con urgencia de dinero para subsistir.

En estas condiciones, la intervención estatal en la distribución de los productos agropecuarios es una necesidad vital, para corregir vicios propiciados por la estructura caciquil imperante en el campo mexicano.

El criterio social de los actos de comercio lo encontramos en el capítulo VI, artículos 171 al 177, de la Ley Federal de Reforma Agraria. -- Así el Lic. Raúl Lemus García nos dice en el comentario que hace a tales disposiciones: "Los ejidos y comunidades tienen la facultad legal de promover y realizar, la distribución y comercialización de la producción ejidal o comunal por sí, o agrupados en uniones de sociedades de carácter regional, estatal o nacional, con derecho a participar en representación propia, en los organismos públicos de comercialización de productos agropecuarios, lo mismo para el mercado interno que para el internacional."
(122)

"Los ejidos y comunidades, o las uniones que constituyan, pueden operar silos, bodegas y todo sistema de conservación de productos, así como adquirir unidades de transporte para el traslado de su producción a los centros de distribución y consumo, teniendo preferencia para obtener los permisos de transporte a nombre de la comunidad o de la unión. Los gobiernos de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, cuando sus condiciones lo permitan, otorgarán a los ejidos y comunidades, las superficies y el crédito, o aval, necesarios a fin de establecer almacenes, bodegas y frigoríficos para la distribución de su producción agropecuaria"⁽¹²³⁾.

"Las instituciones oficiales encargadas de adquirir las cosechas del campesino a precio de garantía, darán preferencia a los productos de primera necesidad de ejidos y comunidades; y tratándose de otros productos,-

(122) Lemus García, Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Limsa, México, 1979, pág. 189.

(123) Idem.

en igualdad de condiciones, adquirirán con prelación los ejidales y comunales. La venta de la producción obtenida con el crédito contratado por el ejido se hará directamente por el comisariado ejidal al mejor precio posible; la misma disposición se observará cuando uno o varios campesinos soliciten la venta de su producción por conducto del comisariado, distribuyéndose el precio en la proporción que a cada campesino corresponda (124)."

Por otra parte y como acción complementaria por parte del Estado, urge actualizar la legislación comercial vigente que por atrasada ya no es operante, ni responde a las necesidades presentes del país, y si propicia la existencia de vicios y deformaciones en el aparato de comercialización y distribución de que venimos hablando, con el consiguiente perjuicio de la sociedad.

4.- LA DESCAPITALIZACION DEL CAMPO.

Proceso extremadamente complejo, es el de la creciente descapitalización del campo mexicano y la consecuente pauperización de las masas campesinas, en el que influyen una amplia gama de factores y como determinante, el de la naturaleza del desarrollo del capitalismo en México, en el marco de una economía mixta, en la que el Estado pretende fortalecer su posición como rector del desarrollo económico.

Problema de carácter estructural de la economía mexicana, que como ya lo hemos visto, se remonta al inicio de los años cuarentas en los que se pretendió impulsar un desarrollo industrial, sacrificando las posibilidades de desarrollo campesino, dado que este sector vino a subsidiar al industrial en su anárquico crecimiento. Aunado a esto la progresiva acumulación de tierras y capital en pocas manos, generó la apropiación privada del trabajo socialmente productivo, basado en la explotación de la mano de obra campesina.

Por otra parte, la creciente penetración del capital extranjero en las zonas más productivas del país, y el control que ejercen sobre todo -

(124) *Ibíd.*, págs., 189-190

el proceso productivo orientado principalmente a la exportación de los -- productos agrícolas, además del criterio mercantil y especulativo de su -- comercialización, contribuyó a fortalecer esta acumulación en manos de -- empresarios privados, que ajenos al interés social y a las necesidades -- del país, responden a los objetivos y a las estrategias de las grandes -- empresas transnacionales, las cuales ejercen un control mundial de la pro-- ducción alimenticia

También cabe hacer nota, que el Estado no ha enfrentado la acelerada descapitalización del campo con una adecuada política que le permita neu-- tralizar los efectos desastrosos en términos sociales de este proceso, co-- locando en una difícil situación a la agricultura, según la opinión de -- una gran parte de dirigentes campesinos, quienes atribuyen este problema-- a varios factores, entre otros al encarecimiento creciente de los crédi-- tos, los vicios en el suministro de los mismos por parte de la banca ofi-- cial, y al estancamiento de los precios de garantía de los cultivos básic-- os.

En el último estudio realizado por Banrural, se asienta que de hecho, de 1976 a 1979, el crédito destinado a los principales productos básicos-- permaneció estático y hasta se desplomó, pero a partir de 1980, esta ten-- dencia empezó a revertirse, sin lograr corregir aún de manera definitiva-- la descapitalización que enfrentan los agricultores.

Además, en cuanto a los precios de garantía, a partir de 1976, luego de permanecer inmovibles durante muchos años, fueron incrementados en -- forma sustancial, pero si se toma en cuenta que desde aquella fecha se -- acentuó el proceso inflacionario, prácticamente los incrementos han sido-- anulados. Esto ha perjudicado a millones de campesinos.

Rebasados permanentemente por la galopante carestía de los insumos - agrícolas, los precios de garantía, del frijol por ejemplo, permanecieron intocables de 1953 a 1960, período en que la tonelada tuvo un precio de - 1 500.99 pesos. Y entre 1961 y 1972, el precio de garantía fué de 1,750.00 pesos. (125)

(125) Periódico Excelsior, México, 8 de octubre de 1980, pág. 4

A partir de 1976, de acuerdo a las estadísticas manejadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el frijol tuvo un ligero incremento: los precios llegaron a 4 750.00 pesos la tonelada. En 1977 su bio a 5, 000.00 pesos, en 1978, fué de 6,250 y de 7,750.00 en 1979. A par tir de 1980 fué de 11,000.00 pesos y para 1981 fué de 16,000.00 pesos. (126).

Al mismo tiempo que los precios de garantía han permanecido estáti--cos o con incrementos por debajo de los aumentos con respecto a los indí--ces de inflación, el crédito en el campo prácticamente no creció en los - primeros tres años de este gobierno.

En la clausura del Congreso Nacional en defensa del Ejido Colectivo, la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, denun--ció que el Banco Nacional de Crédito Rural, encabeza una política de des--capitalización de los Ejidos para garantizar y profundizar la dependencia ejidal hacia esa institución, con créditos inoportunos y caros, con peque--jas y grandes corruptelas y el contubernio incondicional de líderes campe--sinos deshonestos y terratenientes. (127)

Solo la necesaria e inevitable superación histórica, de una concep--ción del desarrollo que generó a lo largo de los últimos años estos pro--blemas; tan sólo sucintamente expuestos, y la reformulación y replantea--miento de una estrategia y de una política que responda a las necesidades del país, y no unicamente a las de una minoría, puede con la participa--ción mayorista y conciente de los campesinos de México, revertir los tér--minos de esta relación para reencontrar el camino popular y democrático - de la Revolución Mexicana.

5.- FALTA DE CREDITOS OPORTUNOS Y ASESORIA TECNICA EN LOS CULTIVOS DE TEMPORAL.

A nadie escapa la importancia decisiva que ha tenido y tiene el cré-- (127) Periódico Excelsior, México, 12 de septiembre, 1982, pág. 5

dito como apoyo y estímulo financiero a las actividades productivas, -- cualesquiera que sea su naturaleza.

Las circunstancias de su otorgamiento por quienes han concentrado y disponen de la riqueza socialmente producida, ya sean instituciones de -- crédito tanto públicas como privadas, o personas en lo particular, (agiotistas) varían según se le otorgue una función social o especulativa e -- imponen para su suministro una serie de requisitos como son, entre otros, el destino mismo, plazos, garantías y tasas de interés.

Dada su importancia tanto económica como social, en nuestro país el Estado ha regulado la naturaleza de sus operaciones a través de una serie de ordenamientos legales y creado las instituciones autorizadas para su -- administración.

En el caso que nos ocupa y tomando en cuenta la experiencia adquirida a lo largo de los últimos años en materia de crédito agropecuario, a -- iniciativa del presidente Luis Echeverría, el 5 de Julio de 1975, fué decretada la fundación del Banco de Crédito Rural, S.A., integrando en un -- sólo sistema los anteriores Bancos de Crédito Ejidal, Agrícola y Agrope-- cuario, para operar en lo sucesivo a través de 12 Bancos Regionales en -- sustitución de los pasados Bancos Regionales Agropecuarios y Agrarios -- Ejidales, ejerciendo en ese año inicial un plan de operaciones con impor-- te de 22 mil millones de pesos, cantidad inusitada en la historia crediti-- cia del país.

Acorde con esta iniciativa fué publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1976, la nueva Ley General de Crédito Rural, -- destinada a cumplir con diversos objetivos financieros económicos y socia-- les, así como para "auspiciar la organización y la capacitación de los -- productores, especialmente de los ejidatarios, comuneros, colonos y peque-- ños propietarios minifundistas, para lograr su incorporación y mayor par--

participación en el desarrollo del país, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y técnicos de que dispongan". (128)

Por otra parte, las clases de préstamo que la Ley autoriza, registran una ampliación fundamental al incluir: créditos de habilitación o avío, refaccionarios para la producción primaria, refaccionarios para la industria rural, para la vivienda campesina, prendarios y, para el consumo familiar. En conjunto, las demandas crediticias para el desarrollo ejidal, agropecuario y agroindustrial han sido cubiertas totalmente por esta nueva legislación.

Igualmente, la Ley precisa el otorgamiento de tasas preferenciales de interés a los ejidos y comunidades que adopten el tipo de explotación colectiva y, en cualquier caso los ejidos y las comunidades asumen el régimen de responsabilidad solidaria en el pago de saldos insolutos derivados de la morosidad de alguno o algunos de sus miembros, de acuerdo con las disposiciones agrarias y el reglamento interno de los núcleos.

Una disposición sobresaliente de la Ley, consiste en la fundación de la Financiera Nacional de Industria Rural, S. A." encargada de otorgar el financiamiento de las actividades agroindustriales del sector rural del país y de todas aquellas que complementen y diversifiquen las fuentes de empleo o ingresos de los núcleos campesinos". (129)

La Ley General de Crédito Rural, el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., y la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. marcan por tanto, el inicio de un esfuerzo considerable, al menos en la legislación, para devolver al ejido sus peculiaridades fundamentales, después de 30 años de acciones vergonzantes para acabar con él.

Con todo y el avance que esto significa, tanto en el ámbito legisla-

(128) Ley General de Crédito Rural, Art., 2 fracc. II, México, 1977

(129) *Ibíd.*, Art. 38.

Con todo y el avance que esto significa, tanto en el ámbito legislativo como institucional, que por una parte se introducen nuevas y más ágiles normas de operación y por la otra centraliza las funciones del Banco-Oficial, tanto administrativas como operativas, se siguen arrastrando los viejos vicios del pasado que tienden a desvirtuar la naturaleza social -- del crédito convirtiéndose en un obstáculo al desarrollo de las actividades productivas y en instrumento de sujeción y control del sector ejidal.

El Banco cobra el 16% anual de interés por el crédito y lo otorga en 12 ó 13 ministraciones según el avance del trabajo, determinado por el -- inspector del campo. Es a través del control ejercido por esos inspecto-- res que el Banco se asegura que dicho crédito se invertirá en aquello pa-- ra lo que fué otorgado y que se obtendrán buenos rendimientos en la cose-- cha. Claro está que es el ejidatario quien paga por esa asistencia técnica 80 pesos por hectáreas en cada cultivo.

Este mecanismo ocasiona muchos problemas: el crédito a cuentagotas, -- casi nunca es oportuno y viene llegando a manos campesinas después de rea-- lizadas las labores que supuestamente debía de financiar; obliga a los -- ejidatarios a perder mucho tiempo en buscar al inspector de campo y en ha-- cer trámites bancarios cada vez que va por una ministración; obliga al -- propio Banco a sostener un pesado aparato administrativo, y lo pero de to-- do, fomenta una relación de dependencia del ejidatario hacia el Banco vía el inspector de campo; hay que estar bien con él si se desea recibir el -- crédito.

Pensamos que para la superación de estos problemas que señalamos, y la erradicación de viejos vicios basta con que funcionarios como habilitados se apeguen al estricto cumplimiento de la Ley.

Por otra parte, en los cultivos de temporal, la creciente y desici-- va importancia que ha venido adquiriendo en los últimos años el empleo y

la aplicación de la ciencia y de la técnica al desarrollo de la agricultura y que en otros países altamente desarrollados ha contribuido a multiplicar el esfuerzo del hombre al obtener de su trabajo resultados óptimos, impone a nuestro país la imperiosa necesidad de actualizarse y adoptar, además de una ciencia y una tecnología propia, aquella adecuada a las necesidades del desarrollo.

Si bien es cierto que las circunstancias geográficas orográficas, hidroclógicas etc. de nuestro país, nos indican que no favorecen las posibilidades de desarrollar una agricultura en gran escala, también es cierto -- que pese a estas desventajas impuestas por la naturaleza, la aplicación adecuada y racional de la ciencia y de la técnica a las tareas agrícolas, pueden y deben convertirse en un poderoso instrumento al servicio de nuestras necesidades presentes y futuras en materia alimentaria.

El caso que nos ocupa es el de las zonas temporales llamadas ---- actualmente distritos de temporal, cuya característica principal es que están sujetos a la eventualidad de la precipitación pluvial (lluvia), y que por los mismos resultados del trabajo de los campesinos son inciertos, por lo que el Estado ha instrumentado programas como el Plan Nacional de Apoyo a la Agricultura de Temporal (PLANAT), establecido en once distritos con superficie agrícola de un millón cien mil hectáreas y que contarán con más infraestructura para mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

6.- INSUFICIENTES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN EL MEDIO RURAL COMO:

Una de las condiciones básicas de carácter material sobre las que se sustentan el desarrollo de un país está constituida por una amplia red -- de obras de infraestructura que posibiliten el crecimiento de sus fuerzas productivas.

Su carencia o insuficiencia incide en el lento crecimiento de sus actividades económicas con sus inevitables y consabidas repercusiones de ca

rácter social.

En el caso de un país en vías de desarrollo como el nuestro, la intervención del Estado en esta materia es y ha sido decisiva, aunque no lo bastante para cubrir nuestras grandes y crecientes necesidades en esta materia.

La insuficiencia de recursos económicos y la falta de políticas adecuadas han sido entre otras las causas de esta situación.

Pese a lo anterior, nuestro país cuenta en la actualidad con obras de infraestructura que le han permitido sustentar un ritmo de crecimiento económico sostenido, que con todo y sus contradicciones, lo ubican entre los países emergentes del mundo subdesarrollado.

A) Distritos de Riego.

Sin que nuestro país haya sido generosamente dotado por la naturaleza en materia de agua y tomando en cuenta la importancia vital de este elemento como condición esencial de supervivencia, el Estado Mexicano a partir de los años 20 y por mandato Constitucional, ---- (fracción I, artículo 27 constitucional) ha venido diseñando y aplicando una política hidráulica acorde con las necesidades de desarrollo agrícola, industrial y para uso doméstico.

Los recursos hidráulicos con que cuenta México son, ríos, lagos lagunas, mantos subterráneos y lluvias.

Debido a su especial distribución geográfica, nos encontramos con zonas como las del Sureste en que el agua abunda, hasta el exceso y zonas en donde su escasez llega a tornarse en ocasiones dramáticas como lo son las regiones de desérticas y semi-desérticas del Centro y Norte del territorio Nacional.

Así mismo la necesidad de una adecuada y racional administración y -

distribución de este recurso por parte del Estado, lo obligó a crear en 1926 la Comisión Nacional de Irrigación y la Ley de Irrigación -- del mismo año, ratificando ésta, la jurisdicción federal sobre los cursos hidráulicos y declarando que los proyectos de irrigación constituyen un servicio de interés público.

"La tarea técnica de construir instalaciones de riego estuvo siempre a cargo de la misma dependencia: la Comisión Nacional de Irrigación-Transformada en Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1947".⁽¹³⁰⁾

La creciente expansión de la actual red de obras de infraestructura-hidráulica con que cuenta actualmente nuestro país, corre paralela y está determinada a partir de los años veintes por decisiones de carácter político, que en las sucesivas etapas de nuestra historia reciente se tomaron atendiendo a los planes, programas y estrategias de desarrollo que ya hemos comentado.

Su instrumentación y ejecución de carácter técnico y administrativo impuso la necesidad de capacitar al personal para la ejecución de dichas tareas.

Sería redundante insistir en la gran importancia que tienen en los distritos de riego, no tan sólo las grandes presas de embalse como elementos de infraestructura que contribuyen a la transformación de regiones enteras, sino también la creación y mantenimiento de obras menores de infraestructura hidráulica, como represas, canales revestidos de alimentación y otras, que concurren al uso óptimo de un recurso que por su escasez no puede ni debe desperdiciarse.

Para efectos de su administración la Secretaría de Recursos Hidráulicos ha dividido el país en cinco zonas bajo la supervisión de la Dirección General de Distritos de Riego, siendo la más importante de estas la del noroeste.

La ubicación de los distritos de riego, en zonas o regiones que por su naturaleza hidrográfica y orográfica, hacen posible y rentables las cuantiosas inversiones del Estado en obras de gran magnitud, al elevar la capacidad potencial productiva de la región, ha propiciado

ha propiciado el acaparamiento de tierras y de agua, que por la vía de la simulación y otros subterfugios aparentemente legales, ha beneficiado a pequeños grupos de agricultores que han desvirtuado la función social de la propiedad orientando su esfuerzo al cultivo intensivo de productos destinados a la exportación, que si bien es cierto que generan divisas, éstas son acaparadas por ellos, sacrificando -- las necesidades alimenticias de la población.

Fué con el propósito de enmendar estas prácticas viciadas, y de instrumentar en un sólo ordenamiento jurídico todas las disposiciones - dispersas que sobre la materia existían hasta entonces, que el presidente Luis Echeverría envía al Congreso de la Unión, la iniciativa - de Ley Federal de Aguas, que al ser aprobada, entro en vigor el 11 - de Enero de 1972. (D.O.), dicho instrumento como Ley Reglamentaria - de los párrafos quinto y sexto en materia de aguas del artículo 27 - Constitucional, viene a otorgar un marco jurídico de referencia al - uso y aprovechamiento de nuestros recursos hidráulicos con un criterio equitativo, en beneficio de todos los usuarios del sistema (pequeños propietarios, ejidatarios, colonos y comuneros), y para incrementar los rendimientos agrícolas de la superficies bajo riego.

B) Mecanización y tecnificación del campo.

La tecnología empleada y el uso de implementos agrícolas adecuados, - son factores muy importantes para obtener resultados considerables - en el proceso de la producción agropecuaria. Los métodos de cultivo - más avanzados y la utilización de insumos, como abonos o fertilizantes, insecticidas y semillas mejoradas, tienen un efecto positivo, y - como son prácticas que contribuyen a elevar los rendimientos, pueden - esperarse un resultado efectivo en la producción.

Los instrumentos de labranza empleados por la mayoría de los campesinos corresponden a una tecnología tradicional; son sencillos, los -- utilizan en el desempeño de tareas agrícolas simples; estos instru--

mentos son el arado de madera, la hoz, el machete la coa, etc.

El uso de la maquinaria agrícola es casi nulo, solamente algunos --- agricultores emplean maquinaria moderna, y generalmente en los Estados del Norte del país, principalmente en los distritos de riego, mo tivo por el cual levantan muy buenas cosechas.

En el centro y sur de la república se ve en menor porcentaje la meca nización del campo, encontrándose esta principalmente en manos de -- los pequeños y grandes propietarios, ya que los ejidatarios trabajan do en forma individual su parcela que en algunas partes llegan a medir dos o tres hectáreas, no les resulta rentable meter un tractor - para preparar la tierra, ni tiene los medios económicos para hacerlo.

En los lugares en donde se carece de sistemas de riego, el riego conocido y practicando se realiza por el sistema de perforación de pozos de escasa profundidad y la extracción manual de agua. El bombeo - es una modalidad en el aprovisionamiento de agua proveniente del mis mo tipo de pozos, pero se usa poco, tanto por el relativamente alto-costo de las bombas, como porque acarrea la pérdida de humedad de -- las tierras aledañas.

"En México ... de los 16 millones de hectáreas bajo cultivo, solo 4 millones tienen riego; en el 60% de las zonas temporales, las lluvias son tardías y las heladas tempranas; se necesitan urgentemente 200 mil toneladas de fertilizantes nitrogenados, que el país ni - remotamente produce, ni podrá producir a corto plazo". (132)

La falta de asesoramiento técnico ha traído como consecuencia el bajo rendimiento en la producción de las comunidades agrícolas, el des conocimiento, por parte de los campesinos para emplear las técnicas- adecuadas en el cultivo de determinados productos, como son: el utilizar implementos agrícolas adecuados, abonos, fertilizantes, semi-- llas mejoradas, etc., trae como consecuencia que la agricultura que- se practica en algunas regiones del país, sea de subsistencia y los- mantenga al margen de participar en el desarrollo de la producción - nacional.

C) Inversiones en el campo de los sectores privado y oficial.

La naturaleza de las inversiones en el sector agropecuario nos lleva a considerar el origen de las mismas, su monto su destino y en todo-caso su eventual recuperación.

Por su origen tenemos básicamente dos fuentes, que son a saber las -provenientes del Estado vía instituciones oficiales de crédito y las provenientes del llamado sector privado de la economía.

El cuantioso monto de las primeras y su destino, obedecen necesariamente a los objetivos prioritarios del Estado en materia de desarrollo económico y social, cuya recuperación, difícilmente puede cuantificarse, aunque si estimarse cualitativamente en la elevación de vida de los destinatarios por la vía del acceso a los beneficios sociales que genera, como hospitales, escuelas, caminos, redes de agua potable, energía eléctrica, incremento de la producción y mejoramiento de la dieta alimenticia.

En cuanto a las inversiones originadas por el sector privado, su -- monto y su destino, nos encontramos que son más reducidas, y destinadas a aquellas actividades productivas altamente rentables, con ---- amplias garantías para efecto de su recuperación y carentes en todo-caso del sentido social de la inversión.

Por lo regular tienden a fortalecer el sector capitalista de la agricultura y de las actividades pecuarias, estando vinculadas a empresas transnacionales en el campo y a los mercados extranjeros que controlan, para la exportación de sus productos.

Al incrementar el Estado el monto de su inversión, contribuye a fortalecer el sector social de la economía, disminuyendo las desigualdades regionales y propiciando, como ya lo dijimos el acceso a más y mejores niveles de vida y en todo caso a ampliar el consenso y base-de legitimación en que se sustenta.

Si bien es cierto que con la inversión privada ya sea nacional o ex-

tranjera se generan fuentes de trabajo, derrama de salarios, impuestos para el erario e incluso ingreso de divisas, también es cierto - que contribuye al proceso de acumulación de capital en pocas manos - que ha creado un poderoso y reducido sector de privilegiados en el - campo.

Ahora bien, con la reciente nacionalización de la banca, al transferirse al Estado los recursos financieros de la sociedad, se crean -- las condiciones para revertir los términos de este proceso de acumulación de capital en pocas manos, democratizando el acceso al crédito para convertirlo en instrumento de distribución de recursos financieros para la inversión y la producción.

d) Fuentes de Trabajo.

La naturaleza desigual del desarrollo económico y social de nuestro país y la consecuente y desigual distribución de la riqueza socialmente producida, se puede apreciar en los indicadores y estadísticas de los últimos 20 años referentes al empleo, desempleo y subempleo - de la población en general y de la del sector agropecuario en particular. Así tenemos que en 1960, la mano de obra ocupada en dicho sector fué de 6.880.710 personas, disminuyendo a 5.206.604 en 1970. Dicha disminución se debe a que tal sector ya no fué capaz de absorber los incrementos de su población, económicamente activa, desplazando-la fuera de él. El monto de la mano de obra rechazada fue de 882.106 personas, problema que en la época actual se ha visto dramáticamente agudizado.

Frente al gran desafío que significa para nuestro país la necesidad-impostergable de crear un promedio de 600.000 nuevos empleos por año, y lo que esto significa en inversiones para la creación de fuentes - de trabajo que puedan absorber el excedente de mano de obra rural de socupada, en el marco de nuestro sistema de economía mixta, se impone como imperativo nacional la concurrencia de los sectores público, privado y social de la economía, bajo la rectoría del Estado, con el

propósito común de crear las fuentes de trabajo que año con año demanda la población.

Esta prioridad nacional implica el diseño y ejecución de una política de pleno empleo imaginativa y audaz, que con la participación de los sectores involucrados sea capaz de responder a las necesidades concretas y específicas de nuestro pueblo, que rompa con los viejos esquemas y fórmulas que hasta la fecha han demostrado su inoperancia.

E) Obras y servicios públicos en los poblados.-

Pese a los esfuerzos y programas permanentes del gobierno federal y de las entidades federativas, aún podemos observar en el campo mexicano deficiencias y omisiones en la prestación de servicios tan vitales como la relativa a la instalación de redes de agua potable, redes de drenaje sanitario, caminos de acceso, electrificación, servicios médicos, etc.

Ejemplo elocuente de esta situación, lo hemos observado en la región candelillera del país que abarca los estados de San Luis Potosí y -- Coahuila, en donde las condiciones precarias de vida en esa región -- semi-desértica, determinan una penosa lucha por la subsistencia de -- miles de familias mexicanas.

En el aspecto educativo, no cuentan con las suficientes escuelas rurales, y donde las hay carecen hasta de lo más indispensable para -- impartir una enseñanza afectiva, reflejándose esta situación en los -- altos índices de deserción escolar en los niveles del ciclo de educación primaria.

Situación que refleja una profunda injusticia social y que hasta la fecha nuestro proceso de desarrollo no ha logrado superar.

F) Una verdadera planificación agropecuaria e industrial.

Debido a la creciente y cada vez más importante intervención del Es-

tado en el desarrollo económico, y a las implicaciones políticas y sociales del mismo, ha venido cobrando importancia la planificación racional y científica, que al señalar con precisión los objetivos a cumplir, establece los métodos y procedimientos adecuados a tal fin, señalando también las prioridades y los recursos financieros, naturales y humanos de que se disponen.

Nada más ajeno a la planificación, que el desorden, la anarquía y la improvisación.

Siendo un instrumento de carácter técnico al servicio del Estado, el proceso de planificación requiere de un análisis, muy cuidadoso de las posibilidades de crecimiento, y sobre todo obliga a señalar adecuadamente, los medios, y no solamente las metas. La planificación consiste en definir objetivos y en función de esos objetivos establecer con la mayor precisión los medios, los recursos, los métodos y los instrumentos para alcanzar esos objetivos.

Dada la complejidad de los problemas en nuestro país, así como la naturaleza mixta de su sistema económico y las facultades que la Constitución otorga al Estado como rector de la economía, se han venido creando en los últimos años las instituciones, organismos e instrumentos encargados de esta importante tarea.

El enfoque y la apreciación tanto sectorial como regional del desarrollo en materia agropecuaria e industrial, de acuerdo con las estadísticas de los últimos diez años, nos indican la tendencia y comportamiento de dichos sectores, su problemática y en todo caso sus perspectivas de desarrollo.

Al destacar la creciente importancia que tiene la planificación como instrumento al servicio de una estrategia tanto global como sectorial o regional de desarrollo, que al asumir en su formulación y diseño tanto los recursos naturales como financieros y humanos de que se dispone, y fije los objetivos prioritarios a corto, mediano y a largo plazo, y por supuesto las normas operativas y de procedimiento para-

su ejecución, involucrando y motivando a los sectores interesados y potenciales beneficiarios de dichos planes y programas, el Estado cuenta con un poderoso instrumento de transformación y desarrollo.

Así tenemos que en materia agropecuaria, el Estado mexicano como representante del interés nacional, a través de sus distintos organismos e instituciones, ha venido diseñando y ejecutando diversos programas cuyos resultados en los últimos años, ponen en tela de duda la atinencia de su formulación.

Las implicaciones políticas, económicas y sociales de tales proyectos son evidentes, en cuanto que tienden a lesionar en un momento dado poderosos y arraigados intereses en el campo mexicano, que a lo largo de los últimos años han medrado al amparo de maniobras fraudulentas motivados por su insaciable afán de riqueza.

Ante esta situación la superior importancia del interés nacional, sobre la supuesta legitimidad de intereses privados, impone la necesidad de llevar adelante programas que tiendan al fortalecimiento del sector social de la economía, por la vía de la colectivización ejidal, cuando procesa la creación de sociedades cooperativas de producción agropecuaria y demás formas de asociación y producción colectivas, previstas en la ley, así como la desaparición del minifundio -- por antieconómico, la supresión de intermediarios, acaparadores de cosechas y caciques, que partidarios de la inmovilidad social, se oponen al cambio en beneficio de miles de productores.

El análisis sectorial del desarrollo económico del México contemporáneo en materia industrial, nos indica que a principios de los años setentas el proceso de industrialización del país, llegó al final de su primera etapa, de tal manera que se enfrenta ahora a problemas y perspectivas sustancialmente distintos de los que hubo que enfrentar y resolver en los tres decenios precedentes.

Así tenemos que en su primera etapa el desarrollo industrial de Méxi

co, se constituyó gradualmente en el principal factor de avance económico del país, y en el sector dinámico por excelencia de la economía nacional, aunque al mismo tiempo, siguió un esquema de desarrollo excesivamente concentrado y desequilibrado, tanto desde el punto de vista de las diferentes ramas que lo integran como desde el punto de vista regional.

La excesiva concentración del desarrollo industrial localizado básicamente en el Valle de México, y las Ciudades de Monterrey y Guadalajara, ha traído como consecuencia el deterioro ecológico de las regiones indicadas, que al afectar el equilibrio natural, altera las condiciones de vida de sus habitantes.

Al advertir estos y otros problemas, y dando por concluida la primera etapa del desarrollo industrial, la etapa inmediata persigue necesariamente objetivos cualitativa y cuantitativamente diferentes, entre otros atenuar los desequilibrios intersectoriales del desarrollo industrial, conseguir una localización regionalmente más equilibrada del desarrollo industrial, elevar la contribución de la planta industrial a la satisfacción de la demanda nacional de bienes intermedios, y sobre todo de bienes de capital, hacerla competitiva en calidad y precios para el mercado exterior; iniciar el camino del desarrollo tecnológico autónomo por medio de la absorción y adaptación de tecnologías extranjeras y de la generación de tecnologías propias.

En una palabra racionalizar el desarrollo de la industria mexicana.

CAPITULO IV

INSTRUMENTACION LEGAL APLICABLE EN LA PROBLEMATICA MIGRATORIA.

1. ARTICULO 11o. CONSTITUCIONAL
2. LEY GENERAL DE POBLACION
3. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
4. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA
5. LEY GENERAL DE CREDITO RURAL

INSTRUMENTACION LEGAL APLICABLE EN LA PROBLEMÁTICA MIGRATORIA.

Los cambios demográficos que ha experimentado el país, especialmente desde la década de los años cuarenta, hasta la época actual, son el resultado de las modalidades del proceso de desarrollo en México, tanto a nivel regional como nacional, determinando, de cierto modo, el comportamiento de los movimientos migratorios. Del comportamiento de esta variable, se han derivado las transformaciones en el volumen de la población, a su vez, estas transformaciones demográficas han incidido, entre otros aspectos en los flujos migratorios experimentados, que han transformado la estructura de las sociedades urbanas y rurales. El crecimiento de la población es de proporciones extraordinarias, la tasa anual de este crecimiento es de 3.5%. De 1940 a 1975 la población se triplicó pasando de 19 a 60 millones de habitantes, de los que un 55% aproximadamente, reside en áreas rurales.

La transformación del país que se ha venido experimentando en las últimas décadas ha sido impresionante, tanto por la aceleración de los cambios sufridos, como por los problemas cada vez mas complejos, que ha sido necesario resolver, lo que ha traído como consecuencia, modificaciones a la legislación establecida y la preocupación del Estado por establecer nuevas políticas y estrategias que mantengan el equilibrio de la nación.

El dinamismo, la complejidad y la magnitud que alcanzarán las variables socioeconómicas en un futuro próximo, permiten vislumbrar problemas de tal naturaleza que si no se encaran con la estrategia y las políticas adecuadas, derivadas de estudios científicos de planeación, existe la posibilidad de tener que enfrentar al país a grandes carencias y crisis económicas que pueden desembocar en graves trastornos sociales.

Los instrumentos con que cuenta el Estado, para encarar los problemas que dentro del proceso de desarrollo se han venido dando, entre otros el.

incremento de las corrientes migratorias rural-urbanas, son de tipo legislativo. El estado ha creado leyes, para que mediante su aplicación se fortalezca la participación de los miembros de las comunidades rurales en actividades productivas, y de esta manera disminuyan las corrientes migratorias del campo a la ciudad. Las acciones del estado tomadas en estas condiciones, resultan lógicas y coherentes, dado que pretenden la conjugación de la planeación regional, con la participación coordinada por el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales, para la búsqueda de soluciones que mejorarán el nivel de vida de los habitantes de estas comunidades.

Expuestas en los capítulos precedentes, las circunstancias y los factores que a nuestro juicio concurren en este país a incrementar el flujo migratorio, abordaremos en este capítulo el aspecto relativo a los ordenamientos legales de que se sirve el estado mexicano para regular e intentar resolver el problema desde el punto de vista normativo.

1. El marco de referencia constitucional lo encontramos en el artículo - II de nuestra constitución, inscrito dentro del capítulo de garantías individuales, que establece la libertad de entrar y salir de nuestro país, la libertad de transitar libremente por su territorio, tanto de nacionales -- como de extranjeros así como la libertad de mudar de residencia, con las limitaciones que lleva implícitas en su texto.

Para efecto de ilustrar su contenido, haremos un análisis y comentarios sobre los alcances y limitaciones del precepto constitucional aludido y que a la letra dice: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las

limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país". (132)

Así pues nos encontramos con que esta disposición constitucional, o garantía individual establece cuatro libertades: (133)

- a) Libertad de entrar en la república
- b) Libertad de salir de ella
- c) Libertad de viajar por el territorio nacional
- d) Libertad de mudar de residencia

Para efectos de este trabajo queremos destacar la importancia que tiene este precepto en lo relativo a las libertades de viajar por el territorio nacional, y mudar de residencia.

En las actuales circunstancias, en que observamos que se han agudizado los flujos migratorios, tanto en lo individual como en lo colectivo, nuestra constitución establece en su artículo relativo ya mencionado, varias limitaciones a estos desplazamientos humanos y son los siguientes: (134)

Primera limitación.- Las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil. (135)

En los casos de responsabilidad criminal, lo que toca la imposición de penas de pérdida de la libertad, así como las de confinamiento y prohibición de ir a determinado lugar a que se refieren los incisos 4 y 5 del artículo 24 del Código Penal Federal.

Respecto a las responsabilidades del orden civil, las disposiciones que crean la figura del arraigo, que impide a una persona abandonar un lugar salvo el caso en que deje representante instruido y expensado.

(132) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 11, Edit. Porrúa, S. A. México, 1981.

(133) V. Castro, Juventino, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México-1982, pág. 156

(134) Idem.

Segunda limitación.- Se limita la libertad de tránsito igualmente por el uso de facultades que corresponden a la autoridad administrativa, aplicando leyes sobre emigración e inmigración, precisadas en la Ley General de Población, tanto por lo que toca a los nacionales que desean salir al extranjero (algunos autores mencionan por ejemplo, a la revisión de los -- contratos de trabajo cuando se sale del país para trabajar en otro distinto.), como a los extranjeros que desean introducirse al país como turistas, visitantes o inmigrantes. (136)

Tercera limitación.- Esta la encontramos consignada en los incisos 2- y 3 de la fracción XVI del artículo 73 Constitucional que faculta al Congreso de la Unión, para dictar leyes en lo referente a la salubridad general de la República y que crea el Consejo de Salubridad General que interviene en los casos de epidemias graves, pudiendo así limitar el libre tránsito en las zonas afectadas, o en los casos de que exista peligro de que ingresen al país, personas en las que se detecte el agente de enfermedades infecciosas que puedan propagarse entre la población nacional. (137)

Cuarta limitación.- Por último, una limitación a los extranjeros para permanecer en el país, cuando resulten lesivos para el mismo, aparece consignada en el artículo 33 constitucional, que otorga al Ejecutivo de la -- Unión la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, -- inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya -- permanencia juzgue inconveniente. (138)

Jurisprudencialmente se ha resuelto que esta facultad debe ejercerla el presidente de la República en lo personal y sin poder delegarla en ningún otro funcionario.

Finalmente el artículo II constitucional establece, todo hombre tiene el derecho de mudar de residencia sin necesidad de llenar ciertos requisitos, pero el ejercicio de ese derecho estará subordinado a las facultades-

(136) Idem.

(137) Ibídem, pags. 157-158

(138) Idem.

que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República.

La limitación al derecho de mudar de residencia en lo que respecta a las leyes sobre emigración e inmigración, sólo puede estar referido en nuestro concepto a los extranjeros que requieren de autorizaciones especiales para establecer su residencia en el país, y a los cuales se les fijan requisitos para abandonarlo y por consiguiente su residencia.

En lo que respecta al derecho a mudar de residencia pero limitándolo por razones de salubridad general de la República, deberá tomarse en cuenta la creación del Consejo de Salubridad General dependiente directamente del Presidente de la República, el cual puede dictar medidas preventivas indispensables en casos de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de ciertas enfermedades en el país, que evidentemente en una situación dada podría afectar ese derecho de mudar de residencia, ya que el ejercicio de tal derecho tendría que ser limitado en virtud de las medidas de salubridad general que ya hemos puntualizado.

2.-

LEY GENERAL DE POBLACION .

Frente al alarmante crecimiento de la población en nuestro país, en los últimos años, a partir de la década de los cuarenta, y ante la limitada capacidad del Estado Mexicano para satisfacer la creciente demanda de bienes, servicios, alimentos y otros satisfactores de una población en constante crecimiento, se ha impuesto la necesidad de formular una política demográfica nacional y realista que defina la posición del Estado ante este fenómeno.

Un aspecto de este problema, lo constituye, el incremento masivo del flujo migratorio campo-ciudad, que viene a congestionar las grandes urbes, cuya capacidad de asimilación y respuesta en cuanto a empleos vivienda y -

servicios es limitada.

Ante la magnitud y complejidad de este problema el Estado Mexicano ha formulado una política demográfica propia, articulada y respaldada desde - el punto de vista normativo por la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de Enero de 1974, y su reglamento expedido por el Poder Ejecutivo, siendo publicado en el Diario Oficial el 17 de Noviembre de 1976.

El objetivo de la Ley General de Población es, según su artículo primero, regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional; cuestiones que integran precisamente la materia demográfica.

Esta Ley abrogó a la del 23 de Diciembre de 1947. Los factores o elementos integrantes de esta política demográfica, según los comentarios que hace a dicha Ley el Lic. Mario Moya Palencia, son los siguientes:

a) La creación de Consejo Nacional de Población, concebido por el instrumento jurídico (La Ley) como pieza maestra para una acción integral del Estado en este campo, y cuyos objetivos están delineados por el artículo - 5 de la Ley, teniendo como finalidad "la planeación demográfica del país, - con el objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulan dentro del sector gubernamental, y vincu--lar los objetivos de estos y las necesidades que planteen los fenómenos --demográficos. Su composición intersecretarial hace posible el enfrentamiento del problema desde los diversos ángulos sanitario asistenciales, hacendarios, educativos, de desarrollo regional, urbanísticos, agrarios del - - empleo y la vivienda, de la política nacional e internacional". (139)

b) El respeto irrestricto a la familia, como célula básica de la so--ciedad.

(139) Secretaría de Gobernación, Leyes, Reglamentos y Decretos que aplica, México, 1976, pag. 115.

Frente a concepciones internacionales, colonialistas en el sentido de limitar compulsivamente el crecimiento de la población en países en vías de desarrollo, México a optado el respeto a la libre voluntad de la pareja, previamente informada, de procrear el número de hijos que pueda alimentar y educar debidamente, así como el espaciamiento de los mismos.

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir, que una política demográfica no podrá ser sustitutiva de una estrategia global de desarrollo, sino que será necesariamente parte integral de esta.

Ahora bien en la medida en que el Estado Mexicano fortalezca su posición como entidad rectora del desarrollo económico del país, y instrumento las políticas para una más justa y equitativa distribución de la riqueza socialmente producida, en esa medida mitigará las tensiones sociales que agudizadas por el crecimiento constante de la población, pueden en un momento dado hacer crisis, poniendo en entre dicho la legitimidad de sus gobernantes, la estabilidad económica social e institucional del país.

3.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS .

El crecimiento demográfico del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad ha ocasionado, en muchas ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra, posesiones al margen de la Ley, insuficiencia de servicios públicos viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia. Este crecimiento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de superficie urbana disponible, lo que ha originado, por una parte, un déficit de habitación, y por otra, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas, muchas veces, ejidales y comunales, circunstancias que afectan a dichos núcleos e interrumpen actividades productivas. Así mismo, la ejercida por quienes tienen necesidad de un techo de servicios públicos, ha propiciado

el nacimiento de los llamados cinturones de miseria y de las ciudades perdidas, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados - sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesida en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contras tes que deben eliminarse pues deprimen la vida social.

Es evidente que en el momento actual del desarrollo del país no pue-- den postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios, sec-- toriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posi-- bilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se - inscribe la preocupación del Gobierno Federal, de definir políticas y en-- causar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del país, y el de-- establecer las normas que fortalezcan la organización en los planes de de-- sarrollo.

En consecuencia a lo anterior, fueron aprobadas en 1976, ciertas re-- formas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Políti-- ca de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Huma-- nos, teniendo como finalidad regular los asentamientos humanos.

El artículo 27 fue reformado en su tercer párrafo quedando como sigue: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad priva-- da las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, - en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales suscep-- tibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de-- la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equili brado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la pobla-- ción rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias - para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecu-- tar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejo ramiento y crecimiento de los centros de población: para el fraccionamien-

to de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas -- que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El artículo 73 se adiciona la fracción XXIX-C para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: XXIX-C. Para expedir las -- leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Al artículo 115 se adicionan las fracciones IV y V para quedar como sigue:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y-

de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

Conforme a las reformas hechas al artículo 27 constitucional, dentro de los objetivos señalados para la Nación, se faculta al Estado Mexicano con el objeto de que dicte las medidas necesarias, para ordenar los asentamientos humanos, pudiendo establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

A partir del principio de concurrencia en materia de asentamientos humanos, la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Conforme a la distribución de competencia, se señala en la fracción IV del artículo 115, " los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

Debido a que en diversas zonas de la República han surgido fenómenos

de conurbación, la fracción V del artículo 115 establece el marco regulador correspondiente, fijando la coordinación obligatoria en lo relativo a la planeación y regulación de los diversos niveles de gobierno, para que no se generen medidas gubernativas contrarias.

Por las razones de orden constitucional anteriormente expuestas, la Ley General de Asentamientos Humanos señala en su artículo primero". Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I.- Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación, y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional

II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

" Se entenderá por asentamiento humano, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerándose dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran; por provisiones, las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población; por usos, los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios; por reservas, las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población; y por destinos, los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios". (140)

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar (140) Ley General de Asentamientos Humanos, Artículos 2º, 37. México, 1976.

jorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, llevándose a cabo a través de los planes (nacionales, estatales y municipales) de desarrollo urbano, buscando en el caso de las zonas conurbadas, los planes de ordenación previstos en la fracción V del artículo 115 constitucional.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo, señalará los lineamientos generales y las diversas opciones para su más oportuna realización, basándose en las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; en consecuencia dicho plan estará sometido a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encausamiento y evaluación a corto, mediano y largo --plazo, de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos, y de los recursos materiales y tecnológicos del país.

Los planes Estatales de Desarrollo Urbano, se regularán de acuerdo a lo que establezcan las leyes locales.

Estos planes serán publicados en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación.

En el aspecto de la concurrencia y coordinación de autoridades el artículo octavo de la Ley General de Asentamientos Humanos establece lo siguiente: " Las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el Estado y que son objeto de esta ley, serán ejercidas de manera concurren---te por las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencias". - - Dichas autoridades proveerán al cumplimiento de los planes correspondientes, a la observancia de las disposiciones de esta ley y las demás que se dicten conforme a ella. También promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a través de sus organismos-

legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por -- objeto la ordenación de los asentamientos humanos, según lo establezcan -- las leyes locales y lo dispuesto en esta ley. "La ordenación de los asenta mientos se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Población en materia de política demográfica". (141)

Cuando los planes determinen zonas y predios para destinos públicos o beneficio social, los bienes señalados deberán ser adquiridos por el Estado en los términos de las normas de expropiación, cubriendo a sus propietarios la indemnización que señala la Constitución y quedando a cargo del gobierno, la ejecución de las acciones y obras correspondientes.

Aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos corresponde a la Se-- cretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la que ha sido dotada-- de existencia jurídica, al igual que las demás Secretarías de Estado, por-- el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y - 90 de la Constitución; facultándola dicha Ley, con base en su artículo 37-- fracción I, para formular y conducir la política general de asentamientos-- humanos del país.

4.- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA .

Si bien es cierto que la Ley Federal de Reforma Agraria no es un orde-- namiento que tenga por finalidad regular en forma expresa y directa el fe-- nómeno del flujo migratorio campo-ciudad, también es cierto que de su ex-- tricta aplicación en el ámbito que le es propio por las autoridades compe-- tentes en la materia, depende la realización de una antigua y persistente-- aspiración de los campesinos mexicanos por la justicia social.

Instrumento legal al servicio de una estrategia redistributiva del -- ingreso en el campo mexicano, "La nueva legislación agraria parte del rec-- nocimiento de que, históricamente la acumulación de la propiedad territo-- (141) *Ibíd*em, Art. 7°.

rial en México ha significado concentración del ingreso y del bienestar, - por lo que en esencia, la reforma agraria es una medida redistributiva, no sólo de la tierra, sino de ingreso y de oportunidades de avance social".

La Ley Federal de Reforma Agraria comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos; autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido, redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios; y responsabilidad generales y un cuerpo de artículos transitorios.⁽¹⁴²⁾

Dentro del espíritu del artículo 27 constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria como Ley Reglamentaria, reconoce y protege como formas de tenencia de la tierra, la propiedad ejidal, propiedad comunal y pequeña -- propiedad, para que en armónica convivencia alcancen los más altos niveles productivos, en beneficio de quienes los trabajan directamente y a la vez en beneficio del país.

Más allá del formalismo legal y de la depurada técnica jurídica con que se formularon sus principales instituciones y procedimientos, el profundo espíritu de justicia que nutre la Ley es una aportación que contribuye a enriquecer y ampliar el ámbito del Derecho Social Mexicano.

5.- LEY GENERAL DE CREDITO RURAL .

De la misma manera que la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural se inscribe dentro de una amplia estrategia de redistribución del ingreso, como instrumento normativo y operativo del crédito oficial, acorde con la política de transferir al campo un mayor volumen de recursos financieros.

Al reconocer las grandes desigualdades tanto regionales como sectoriales, que generó a lo largo de 30 años el llamado modelo de desarrollo esta

(142) Lemus García, Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria, Comentada, Editorial LIMSA, 4a. Edición México, 1979, págs. 13-14.

bilizador, dando origen a una excesiva concentración de la riqueza y del crédito, que benefició tan sólo a un puñado de privilegiados en el campo, pretende neutralizar tan despiadado proceso de acumulación, haciendo llegar los recursos financieros de la Nación con mayor equidad a aquellos productores que lo requieran de acuerdo con los requisitos que la misma establece.

Para tal efecto, el sistema oficial de crédito rural, está integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural, la Financiera Nacional de Industria Rural, y los fondos oficiales de fomento a las actividades agropecuarias y de redescuento establecidos por el Gobierno Federal en instituciones Nacionales de crédito.

Sin desconocer las modalidades de tenencia de la tierra establecidas en nuestra Constitución, y reglamentadas en la Ley Federal de Reforma Agraria, esta Ley reconoce como sujetos de crédito en su artículo 54 a las siguientes personas tanto físicas como morales:

Artículo 54.- Para los efectos de esta ley se consideran sujetos de crédito del sistema oficial de crédito rural y de la banca privada, las personas morales y físicas que se señalan a continuación:

- I.- Ejidos y comunidades
- II.- Sociedades de producción rural
- III.- Uniones de ejidos y de comunidades
- IV.- Uniones de sociedades de producción rural
- V.- Asociaciones rurales de interés colectivo
- VI.- La empresa social, constituida por avecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo
- VII.- La mujer campesina en los términos del artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria
- VIII.- Colonos y pequeños propietarios

La banca privada podrá considerar como sujetos de crédito, además de los indicados, a todas aquellas formas asociativas previstas por otras leyes relacionadas con la materia.

La naturaleza y funcionamiento de los sujetos de crédito señalados en las fracciones I y III, y en la fracción V cuando intervengan los anteriores, se regirán por la Ley Federal de Reforma Agraria, sus disposiciones reglamentarias y las normas que al respecto dicte la Secretaría de la Reforma Agraria.

Estableciendo a la vez un orden de prioridades para el suministro del mismo, en su artículo 59, y que es el siguiente:

Artículo 59.- El sistema oficial de crédito rural atenderá a los sujetos de crédito señalados en el artículo 54, conforme al siguiente orden de preferencias:

I.- A los ejidos y a las comunidades, a las sociedades de producción rural formadas por colonos o por pequeños propietarios minifundistas, a las uniones de ejidos y de comunidades, a las uniones de sociedades de producción rural formadas por colonos o pequeños propietarios minifundistas, a las asociaciones rurales de interés colectivo, a la mujer campesina y a la empresa social, cuando operen bajo el régimen de explotación colectiva.

II.- A los sujetos de crédito señalados en la fracción anterior que no hayan adoptado el régimen de explotación colectiva.

III.- A los demás sujetos de crédito señalados en el artículo 54 conforme a las reglas de inversión de cartera a que se refiere el artículo 61.

Artículo 61.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará las reglas de inversión de cartera deberán aplicar las instituciones que for-

man el sistema oficial de crédito rural para cumplir con el régimen de preferencias señalado en el artículo 59. Los directores y gerentes generales de los bancos estarán obligados a informar detalladamente a los consejos de administración acerca de la inversión de su cartera conforme a las preferencias señaladas en el artículo 59, a fin de que se mantenga una adecuada y permanente supervisión sobre la operación del crédito oficial a favor de los sujetos señalados en dicho artículo.

Como ya lo hemos comentado, la importancia social del crédito como -- instrumento de apoyo financiero a las actividades productivas en el sector agropecuario, contribuye en forma decisiva a estimular la actividad económica que le es propia y a la distribución más equitativa de la riqueza socialmente producida.

C O N C L U S I O N E S

1. El fenómeno sociológico de la marginación tanto rural como urbana, -- obedece a profundas causas de orden estructural del sistema capitalista de producción, que en países en desarrollo como el nuestro, se ve agudizado por una inequitativa distribución de la riqueza y de los beneficios sociales del desarrollo, aunado a un elevado ritmo anual de crecimiento demográfico.
2. Los cambios en la composición de la población mexicana durante los últimos cuarenta años, tanto en su aspecto cuantitativo, como en su propia dinámica, al incidir sobre los grandes centros urbanos e industriales, han venido creando una creciente demanda de satisfactores y servicios, que el Estado se encuentra muy lejos de satisfacer, generando con ello tensiones sociales y presiones políticas, algunas de las cuales son negociadas, otras diferidas y finalmente al no encontrar soluciones por la vía de la negociación son reprimidas y dispersadas.
3. Si bien es cierto que ese fenómeno tiene pretensiones de validez en -- países del mundo subdesarrollado, en nuestro país adquiere perfiles particularmente dramáticos, que son expresión nítida de nuestro desarrollo histórico, que en los últimos cuarenta años ha generado un proceso extremo de acumulación de riqueza, frente a su contrapartida inevitable, un extremo grado de marginación y de miseria.
4. Al analizar y profundizar en las causas que han generado la existencia de tan extremos contrastes, una de cuyas expresiones es el incremento del flujo migratorio campo-ciudad objeto de este trabajo, nos encontramos con que concurren una amplia gama de las mismas, tanto estructurales como accidentales.

5. Consideramos que sólo un amplio enfoque de carácter histórico, nos puede proporcionar suficientes elementos de juicio para poder apreciar co rrectamente nuestra época, los problemas derivados del régimen de tenencia de la tierra y de su consecuente organización para el trabajo.

6. Afirmamos que una constante en la historia de México es la lucha - por la tierra, esa misma historia acredita ampliamente que en el fondo se trata de una lucha tenaz y persistente de las clases desposeídas, contra el despojo el abuso y los privilegios que las clases dominantes han ejercido basándose en la apropiación de grandes extensiones del territorio Na cional.

7. A fines del siglo pasado y principios del presente, el régimen de tenencia de la tierra se caracterizaba por una estructura agraria de carac ter feudal, que generó profundas desigualdades sociales que a la postre -- condujeron al estallido de la Revolución Mexicana de 1910.

8. La naturaleza democrática, antifeudal y anti-imperialista de la --- Revolución Mexicana, se expresó a través de una serie de planes y progra- mas, que apoyados por las masas campesinas, representaban las más caras y profundas aspiraciones de justicia de un pueblo que irrumpía en el escena- rio histórico con la primera Revolución Social del siglo XX.

9. Estas expresiones y demandas que a través de planes como el de San - Luis en 1910, el de Ayala en 1911, el de Guadalupe en 1913 y la Ley de 6 de Enero de 1915, alcanzaron su concreción jurídico formal en los artículos - 3o., 27, 28 y 123 de la Constitución Política de 1917, sentando las bases - del Derecho Social Mexicano.

10. Al introducir en el artículo 27 constitucional los principios bási- cos de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas ----

que queden dentro de sus límites y de dominio directo, fortaleciendo con esto el ejercicio de la Soberanía Nacional sobre sus recursos naturales, el constituyente de 1917, estableció las bases de un desarrollo independiente de la Nación Mexicana. No sólo confirió una función social a la propiedad, sino que estipuló el derecho de fijarle las modalidades que dicte el interés público y determinó los derechos de la Nación sobre el territorio, el subsuelo y los mares adyacentes.

11. El Estado Mexicano surgido de la contienda armada de 1910, basándose en un proyecto constitucional de desarrollo, inició lenta y penosamente la transformación política, económica, social y cultural de nuestro país, que tuvo su más alta y depurada expresión durante el régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas, con el reparto masivo de tierras entre los campesinos, la organización colectiva para el trabajo, el otorgamiento de créditos necesarios, mediante la creación de instituciones de crédito y la nacionalización de recursos naturales como el petróleo, de carácter estratégico para el desarrollo independiente de México.

12. Los regímenes posteriores al año de 1940, lejos de ampliar y profundizar este proyecto, neutralizaron su profundo contenido revolucionario en el marco del llamado "desarrollo estabilizador", sacrificando con ello las demandas sociales de campesinos, obreros y clases populares, en áreas de un desarrollo industrial anárquico, que propició las grandes desigualdades regionales entre el campo y la ciudad y un nuevo acaparamiento de la tierra, el agua y el crédito en manos de modernos terratenientes, en un amplio y creciente proceso de acumulación de riqueza que agotó sus posibilidades en 1970.

13. Frente a estas alarmantes desigualdades, durante la administración del Lic. Luis Echeverría (70-76), se pretendió reorientar el rumbo del desarrollo económico de México, en el amplio marco de una estrategia redis-

tributiva del ingreso y de la riqueza socialmente producida, creando paratales efectos, y actualizando en su caso la instrumentación legal e institucional conducente.

14. Se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria, que vino a abrogar el Código Agrario de 1942, la Ley General de Crédito Rural, la creación del Banco Nacional de Crédito Rural, así como las reformas al Artículo 27, en su tercer párrafo, y las adiciones al 73 y 115 de nuestra Constitución, para efectos de legislar en materia de asentamientos humanos, otorgándosele en esa forma un marco constitucional de referencia a la Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada en 1976, con la finalidad de ordenar y regular el anárquico crecimiento de las ciudades sin contraponerse sus disposiciones que son de orden público e interés social con las de la Ley de Reforma Agraria.

15. En respuesta un tanto tardía el régimen inmediato anterior (76-82), diseñó y ejecutó una serie de programas destinados a incrementar la productividad en el campo, destacando entre estos el llamado Sistema Alimentario Mexicano (S.A.M.), cuyos incentivos fueron aprovechados principalmente por los agricultores capitalistas y campesinos acomodados, sin apenas llegar al campesino temporalero.

16. En el ámbito normativo, se expidió la Ley de Fomento Agropecuario, que con la finalidad de fortalecer la autosuficiencia alimentaria, introduce formas de asociación entre pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros.

17. Después de analizar la instrumentación legal aplicable al fenómeno migratorio campo-ciudad, consideramos, que únicamente profundas medidas de carácter político, fundamentadas en nuestra Constitución y en sus Leyes reglamentarias, podrán mitigar este fenómeno, atacando los problemas estructurales de la economía mexicana.

18. Estas medidas de carácter político, han empezado a instrumentarse-

y a traducirse en principios jurídicos como lo demuestran las recientes reformas a la Constitución en sus artículos 25, 26, 27 y 28, que al inicio - de la presente administración, propuso el Poder Ejecutivo al Congreso de - la Unión, precisando con ello, la rectoría económica del Estado, delimitando al mismo tiempo la concurrencia con responsabilidad social, de tres sectores al desarrollo económico nacional, a) sector público, b) sector so- cial y c) sector privado, mediante la organización de un sistema de planeación democrática, que imprima solidez, dinamismo y equidad al desarrollo - de la economía, en beneficio de la Nación.

19. Al elevarse la propiedad social a rango constitucional, se sientan las bases al más alto nivel del orden jurídico vigente, para actualizar y fortalecer la capacidad potencial de un sector social y económico, que en nuestro país, ha arrastrado durante años su marginación y miseria.

20. El Estado Mexicano al promover, reforzar y optimizar las condicio- nes para el desarrollo rural integral, impulsando la capacidad productiva- del sector ejidal, de comuneros y cooperativas, con créditos oportunos, organización, asistencia técnica y obras de infraestructura etc., fundamentadas en las reformas constitucionales mencionadas, y en nuestras leyes re- glamentarias vigentes, se abren ilimitadas posibilidades de desarrollo so- cial y económico, a quienes con su trabajo contribuyen a fortalecer la ca- pacidad productiva de nuestro país.

21. Es con el fundamento constitucional de referencia, que se sientan las bases para un desarrollo más armónico de la Nación (contemplando el - avance político, social, económico y cultural de su pueblo), una vez ----- cumplidas las formalidades que la Constitución establece en su artículo -- 135, el cual habla sobre reformas o adiciones a la misma, y que requiere - que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean -- aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

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

1. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, Urbanización y Marginalidad, División de Estudios de Población, Bogotá, 1968. Ed. Antares Tercer Mundo.
2. González Casanova Pablo, La Democracia en México, México, Ed. Era, -- S.P., 9a. Ed. 1977.
3. González Casanova Pablo, Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo, en Revista América Latina, año 6, No. 3, Julio - Septiembre 1963.
4. Hauser Philip M., La Urbanización en América Latina, Bélgica, UNESCO, 1962.
5. Presidencia de la República, Coordinación General del Plan Nacional - de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Palacio Nacional, 1977.
6. Stavenhagen, Rodolfo, Las clases Sociales en las Sociedades Agrarias Siglo Veintiuno Editores, México, 1979.
7. Stern Claudio, Las migraciones Rural-Urbanas, El Colegio de México. - México, Cuadernos de CES, No. 2, 1979.
8. Robert Ferras, Ciudad Netzahualcōyotl, Un Barrio en Vías de Absorción por la Ciudad de México. El Colegio de México. Cuadernos del CES N°. 20, 1977.
9. Arizpe, Lourdes La Migración por relevos y la Reproducción Social del Campesinado, el Colegio de México, México, Cuadernos del CES. N°. 28, 1980.

10. García Brígida, Migración, Familia y Fuerza de Trabajo en la Ciudad - de México, El Colegio de México, México, Cuadernos del CES N°. 26, - 1979.
11. Urzúa Raúl, El Desarrollo y la Población en América Latina, Siglo - - Veintiuno Editores, México, 1979.
12. Lemus García, Raúl, Derechos Agrario Mexicano, Editorial LIMSA, 2a. - Ed., México, 1978.
13. Secretaría de la Reforma Agraria, Subsecretaria de Organización y De- sarrollo Agrario, Política y Reforma Agraria, México, 1975.
14. Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Los -- Antecedentes y la Etapa Maderista, Fondo de Cultura Económica, México 1980.
15. Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, La Eta- pa Constitucionalista y la lucha de Facciones, Fondo de Cultura Econó- mica, México, 1980.
16. Revista Solidaridad, México, No. 24 Tercera Epoca, Julio 15, 1970.
17. Echeverría Alvarez, Luis, Discurso de Toma de Posesión como Presiden- te de México, 1°. de Diciembre de 1970.
18. Aguirre Avellaneda, Jerges, La Política Ejidal en México, Intituto Me xicano de Sociología, A.C., México, 1976.
19. López Dóriga, Joaquín, Periódico Respuesta, México, 1982.

20. Lemus García, Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria, Comentada. Editorial LIMSA, México, 1979.
21. V. Castro, Juventino, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México - México, 1982.
22. Secretaría de Gobernación, Leyes, Reglamentos y Decretos que Aplica, - México, 1976.
23. Banco Nacional de Comercio Exterior, Revista de Comercio Exterior, - México, 1982, Volumen 32, No. 4, Pág. 402.
24. Periódico Excelsior, México, 8 de Octubre, 1980, Pág. 4.
25. Barbosa Ramírez, A. René, Empleo, Desempleo y Subempleo en el Sector - Agropecuario, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1976.
26. Periódico Excelsior, México, 12 de Septiembre, 1982, Pág. 5.
27. Ley General de Asentamientos Humanos, Editorial Porrúa, México, 1981.
28. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1981.
29. Ley General de Población, Editorial Porrúa, México, 1980.
30. Ley General de Crédito Rural, Editorial Porrúa, México, 1980.
31. Faya Viesca, Jacinto, Camino Martínez, Angel, Ley de Fomento Agropecuario, Comentada, Editorial Porrúa, México, 1981.