



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

## **ESTUDIO JURÍDICO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**RESÉNDIZ GARCÍA, JUSTINO**

ASESOR: PÉREZ Y PÉREZ, JOSÉ LUIS

Ciudad Universitaria, Distrito Federal,

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.

Al hombre quien con su ejemplo y sacrificio supo forjarme un porvenir, y quien Dios no permitió que compartiera conmigo esta alegría. A mi padre  
FERNANDO RESENDIZ TREJO.

A la mujer de quien siempre obtuve amor y comprensión. A mi madre  
MARIA GARCIA RAMIREZ,  
con inmenso cariño.

A la compañera, amiga y esposa  
MA. DE GRACIA RAMIREZ MADRID  
cuyo apoyo ha sido mis sosten  
y su cariño mi fortaleza.

M-0030795

A mis hijos FERNANDO MANUEL  
esperanza y lucha de mi vida, y  
RODRIGO rayo de luz que ilumina  
mi sendero.

A mis hermanos SERAPIO y JESUS  
porque la razón y el entendimiento  
siempre nos mantenga unidos y a  
quienes jamás olvidaré lo que han  
hecho por mi.

Al amigo y compañero  
LIC. MARTIN ESPINOSA ARENAS  
ejemplo de rectitud, honorabilidad  
y rectitud humana.

Al LIC. ROBERTO RODRIGUEZ GUZMAN  
como muestra de agradecimiento por  
sus indicaciones y observaciones  
en este trabajo.

Al LIC. JOSE LUIS PEREZ PEREZ  
Para usted mi agradecimiento sincero  
que con su apoyo y guía hizo posible  
llevar a buen termino este trabajo.

Al maestro EMILIANO VENANCIO BAEZA  
como un homenaje de admiración y  
respeto, por sus sabios consejos  
que permitieron continuar mi camino.

A mis AMIGOS para quienes tengo que agradecerles el apoyo de que fui objeto y que no alcanzaría este espacio para nombrarlos.

A mi ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES Unidad ACATLAN,  
U.N.A.M. con el infinito agradecimiento  
por haberme acogido en su seno como  
hijo suyo.

A mis maestros. . . .  
que con su ferviente guía, como la  
aurora que siempre despierta un  
nuevo día,  
hicieron posible la germinación en  
mí,  
de encausarme en el estudio del -  
Derecho.

"ESTUDIO JURIDICO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO"

P R O L O G O

PAG.

CAPITULO	I	"ANTECEDENTES DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZACION EN LA PRODUCCION DE LA TIERRA".	2
		I.1 En la Epoca Precortesiana	2
		I.2 Durante la Colonia	7
		I.3 La Etapa Independiente	15
		I.4 El Porfiriato	17
CAPITULO	II	"CAUSAS POLITICAS QUE OCASIONARON CAMBIOS EN LA PRODUCCION DEL CAMPO"	24
		II.1 Revolución Mexicana de 1910	24
		II.2 El Ideal de Emiliano Zapata	31
		II.3 Un Nuevo Panorama en el Campo	35
		II.4 Cardenismo	48

CAPITULO	III.	"PROBLEMA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ALGUNOS SEXENIOS PRESIDENCIALES DESPUES DEL REGIMEN CARDENISTA"	54
	III.1	Avila Camacho, Miguel Alemán	56
	III.2	Ruiz Cortines, López Mateos	61
	III.3	Díaz Ordaz, Echeverría Alvarez	65
	III.4	Organización del Ejido en la Ley Federal de Reforma Agraria	82
	III.5	Organización de la Pequeña Propiedad en la Ley Federal de Reforma Agraria	92
CAPITULO	IV.	"LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO" (SU ESTUDIO JURIDICO)	101
	IV.1	Causas que la motivaron	101
	IV.2	Fundamento Constitucional	109
	IV.3	Inconstitucionalidad de algunas Disposiciones de la propia Ley	113
	IV.4	La Reagrupación de la Pequeña Propiedad	120
	IV.5	Los Problemas de las Unidades de Producción	126
	IV.6	Su relación con la Ley Federal de Reforma Agraria	136
	IV.7	Fideicomiso de Riesgo Compartido	139

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

## LEGISLACION CONSULTADA

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



## P R O L O G O

El tema que se presenta se justifica y fundamenta en la necesidad insatisfecha de una correcta organización para la producción de alimentos básicos. Es indiscutible que dadas las circunstancias no solamente nacionales sino mundiales en que se encuentran los factores de la producción, el reparto de la tierra constituye solamente la dotación de un factor, la naturaleza; el trabajo lo proporciona el campesino y la organización y capital se encuentran en una etapa de deficiencia notoria. El capital que así se genera es sumamente reducido y raquítico ya que se encuentra por debajo de las sumas necesidades para poder adquirir insumos que perfeccionen al propio campo agrícola.

Para nosotros resultó de primordial importancia el estudio objeto del presente trabajo, porque el Derecho, - consideramos, no debe apartarse en ningún momento de los acontecimientos sociales la Ley de Fomento Agropecuario; como parte integral del Derecho Social pretende la reivin

dicación del campesino, siendo el instrumento mediante el cual se consiga a mediano plazo el equilibrio de los factores de la producción derivando beneficios directos en favor de la clase campesina.

No pensamos, ni es nuestra intención hacerles -- creer originalidad en este trabajo, se sabe que los escritores, poetas letrados, desde la época más antigua hasta nuestros días, han venido discutiendo los mismos temas en todas las facetas de la cultura sólo ampliando, modificando y actualizando métodos de investigación en lo posible, y se han obtenido logros incommensurables algunas veces, esperamos sea dentro de nuestras limitaciones para bien de la sociedad.

Agradecemos de antemano que presten su atención para con la presente tesis y damos un reconocimiento a todos los que hicieron posible la realización de la misma.

## C A P I T U L O I

### "ANTECEDENTES DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZACION EN LA PRODUCCION DE LA TIERRA"

I.1. EN LA EPOCA PRECORTESIANA

I.2. DURANTE LA COLONIA

I.3. LA ETAPA INDEPENDIENTE

I.4. EL PORFIRIATO

## C A P I T U L O I

### "ANTECEDENTES DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZACION EN LA PRODUCCION DE LA TIERRA"

#### I.1. En la época precortesiana.

Los primeros habitantes de que se tiene historia - en el altiplano de México, son los aztecas. La sociedad - azteca o mexicana tenía clases sociales compuestas de nobles, guerreros, sacerdotes y agricultores. El pueblo azteca - fué guerrero y religioso por excelencia los militares y sacerdotes tenían los más altos privilegios el resto del pueblo estaba compuesto en su mayoría por campesinos y artesanos; el trabajo del campesino era un factor importante en la economía mexicana, en virtud de que la agricultura era la base de su alimentación.

En la sociedad azteca hubo libertad de trabajo y - no fué objeto el hombre de explotación ni aún los prisioneros de guerra, porque tenían una organización corporativa.

Existía la esclavitud la cual se adquiría por la comisión - de un delito, por pacto del padre para poner en esclavitud; los mayenes o siervos eran los trabajadores del campo. El siervo estaba esclavizado al amo, al dueño de la tierra; es te ejemplo lo seguirían los conquistadores hispanos en la - figura que será la encomienda. Los tamemes eran la clase - más baja de la escala social.

El régimen de propiedad observado por los aztecas - con respecto al territorio de Tenochtitlán dependía directa mente de la ciudad de México y venía a constituir al mismo tiempo un objeto de dominio público considerándose a la pro piedad como elemento constitutivo el Estado y un objeto de dominio privado.

En el primer caso, el titular del dominio era el - pueblo azteca todo, la comunidad política misma ejercía - sus derechos mediante los órganos de gobierno, con especia lidad al de TLACATECUHTLI o BUEY TLATOANI, quien podía dis poner a discreción las tierras conquistadas.

En el segundo caso el dominio era ejercicio en for ma de propiedad por los diversos elementos o clases de que se componía la sociedad azteca.

Dentro del régimen de propiedad de los antiguos me  
xicanos encontramos tres principales categorías:

- 1.- "Propiedad del rey, de los nobles y de los gue  
rreros,
- 2.- Propiedad de los pueblos,
- 3.- Propiedad del ejército y de los dioses" (1)

La propiedad de los mexicanos no fué individual, -  
como el concepto romano, el monarca disponía de las tie --  
rras en forma absoluta, las podía transmitir en todo o en -  
parte por donación o enajenación o darlas en usufructo. -  
También donaba las tierras bajo condiciones las que pasa -  
ban a los mayorazgos a cambio de ello se rendía vasallaje  
consistente en servicios particulares, al extinguirse la -  
familia o dejar de servir al monarca, las tierras eran in-  
corporadas nuevamente a la corona y nuevamente podían ser  
repartidas. El rey cedía tierras a sus nobles sin condi -

1.- M. Moreno Manuel. "La Organización Política y Social -  
de los Aztecas". Instituto Federal de Capacitación -  
del Magisterio, S.E.P. México 1964 Capítulo IV. págs.  
35 y sigs.

ción y estas podían ser excepto a los plebeyos, estos no tenían derecho a tener bienes raíces.

Las tierras de los nobles eran cultivadas por los macehuales o peones del campo, o por renteros sin ningún derecho sobre las tierras que cultivaban. Las tierras conquistadas eran cultivadas por los vencidos, pero no se les despojaba en forma absoluta sino que gozaban de las tierras en condiciones fijadas por los conquistadores, los productos se repartían una parte para ellos y otra para los nuevos dueños, estos aparecidos se llamaban mayeques.

Aún cuando en la época precortesiana el concepto de propiedad romano no se conocía entre el pueblo azteca, estos cultivaban un tipo de parcela llamada "CALPULLI", como su género nominativo indica (CALLI-casa PULLI-agrupación), cuya propiedad era colectiva y de usufructo individual más el disfrute de la tierra se supeditaba a varias condiciones entre las cuales se contaba el cultivo constante de la misma. No se conocen las extensiones de estas tierras, pero se cree que iban de acuerdo con lo grande o pequeña según fuera la población". (2)

2.- Mendieta y Núñez Lucio.- "El Problema Agrario en México", Ed. Porrúa, S. A., México 1977 Capítulo I pág. 18.

Además de estas tierras, existía otra clase común a todos los habitantes del pueblo o ciudad; carecían de cercas y su goce era general, una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributos; estos terrenos se llamaban ALTEPETLALLI (ALTEPETL-pueblo o población; TLALLI- tierra) y se asemejan mucho a la de los pueblos españoles.

Zurita define al Calpulli o Chimancalli, "que es todo uno que quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos, que son de aquella cepa, barrio o linaje y tales tierras se llamaban Calpullallis que significa tierras de aquél barrio o linaje". (3)

Las tierras pertenecientes al tercer grupo se definen como de carácter público y de aspecto colectivo, por que todas ellas estaban destinadas al sostenimiento de las funciones públicas. Estas formas de propiedad eran perfectamente coherentes con el modo de producción tributaria que predominaba, sin embargo, el secreto de la estructura económica azteca fueron los tributos pagados por comunidades, que poseían en forma colectiva la tierra.



El sistema de propiedad entre los aztecas no fué - siempre el mismo sino que atravesó por un proceso evolutivo que desde el establecimiento de los mexicas en el Valle de México se prolongó hasta el momento en que ya constituyendo un Estado lo sorprendió la conquista española.

## I.2. Durante la Colonia.

La llegada de los españoles a la Nueva España, provocó el despojo de las tierras a los indios por medio de la fuerza, aunque los conquistadores quisieron legalizar la apropiación de éstas a través de la Bula de Alejandro VI; el repartimiento de éstas se hizo efectivo entre los capitanes y soldados en proporción a sus categorías y servicios prestados a la Corona, haciéndose otro tanto con los tributos.

Los usos establecidos por los aztecas en relación a la distribución o repartimiento de tierras, fueron aplicadas por los españoles, sólo que se introdujeron variaciones en cuanto a las autoridades encargadas de efectuar los repartos.

En un principio la Corona Española trató, a través de la legislación indiana, de poblar la Nueva España, creando los repartimientos de tierras y hombres, a fin de que produjeran suficientes granos para el consumo del país, imponiéndose la obligación de sembrar inmediatamente las tierras mercenadas, de lograr la rápida reproducción de ganados a través de la dehesa en los pueblos de fundación española y la creación del ejido indígena, de proteger la propiedad individual y colectiva del indígena.

En esta época es cuando surge la comunidad agraria como producto del mestizaje de dos razas, creándose también diversos tipos de propiedad en la Nueva España como: El Colectivo, Intermedio e Individual.

	"Mercedes, Caballerías
Propiedad	Peonías
Individual	Compraventa
	Confirmación
	Prescripción

	Individuales
Composiciones	
Instituciones de	Colectivas
tipo intermedio	Pueblos Españoles
Capitulaciones	
	Reducción de Indí - genas.
	Fundo Legal
	Ejidos y dehesas
Propiedad de	Propios
tipo	
Colectivo	Tierras de reparti miento montes, pas tos y aguas" (4)

Dentro de esta clasificación, a los españoles el -  
ejido "solar situado a la salida del pueblo que no se la -  
bra, ni planta destinado al solaz de la comunidad -y la -

4.- Chávez Padrón Martha, "El Derecho Agrario en México,  
Ed: Porrúa, S.A. México 1977, capítulo III págs. 211  
y sigs.

dehesa- lugar donde pasta el ganado" (5), no tuvieron gran importancia en virtud que los conquistadores detentaban la propiedad individual, sin embargo, a los naturales les interesaba este tipo de propiedad.

Las mercedes de la tierra tuvo por origen el mismo precepto de recompensar con largueza a los particulares - que habían hecho posible la conquista, cosa similar a los aztecas, distinguiéndose dos tipos: "las peonías y las caballerías, las primeras se concedían a quienes habían combatido a pie, y las segundas a quienes habían combatido a caballo de ahí su nombre, otorgándoseles dos caballerías de tierra para el cultivo, aproximadamente 600 hectáreas de tierra, otorgando esta como estímulo, para el desarrollo de la agricultura teniéndose prohibido venderse sino hasta después de cuatro años, la peonía tenía como extensión aproximadamente 50 hectáreas de tierra" (6), la caballería es el antecedente de la gran hacienda mexicana.

Durante la etapa colonial la producción estaba encaminada hacia la minería, es por ello que desde 1550 --

- 5.- Mendieta y Núñez Lucio "Introducción al Derecho Agrario" Ed. Porrúa, S.A., México 1965, pág. 31.
- 6.- Mendieta y Núñez Lucio "El Problema Agrario en México" Ed. Porrúa, S. A., México 1977, pág.

hasta 1620, la economía estaba basada en la minería, sin embargo, a partir de esa fecha la producción de la plata se estanca y la economía agraria pasa a primer plano, se afirmaba que la verdadera riqueza del país no estaba en la minería sino en la agricultura, misma que desempeña funciones de apoyo abasteciendo a los centros mineros.

El Dr. Mendieta y Núñez escribió que "Durante la época de la colonia, no obstante el auge minero y las insipientes industrias de aborígenes y españoles, sigue siendo preferentemente paralela; el reparto de la tierra y su explotación constituían, en su largo período de nuestra historia, la preocupación más importante de la Administración Pública, de tal modo que la nueva organización agraria queda fuertemente influenciada por conceptos de orden público" (7)

Dentro de este período la encomienda fue la solución jurídico religiosa con la finalidad de disponer de la mano de obra necesaria para la producción agrícola y minera, la posibilidad de recurrir a estas formas de producción

7.- Flores Margadant Guillermo. "Introducción al Estudio del Derecho Mexicano", Textos Universitarios, México 1971 capítulo III, pág. 103.

permitió incorporar a la actividad agropecuaria las vastas extensiones que recibían como merced los conquistadores in migrantes, quienes aplicaron grandes cambios tecnológicos tendiendo a intensificar el uso del suelo, recurriendo inclusive de manera apreciable al sistema de riego, factor - que se practicaba entre los naturales obteniéndose la mayor parte de la producción mercantil, junto a estas formas de producción subsistieron las comunidades de los no encomendados en los que la nueva tecnología-crianza, uso de - energía animal y de la herramienta como el arado, era asimilado lentamente, ya que ésta disponía de abundantemente mano de obra, en cambio, muchas labores agrícolas en las tierras comunes, como en las parcelas individuales eran realizadas valiéndose del concurso de los miembros de las comunidades, la propiedad de la tierra fué generalmente comunal.

Von Humbolt describe en el libro IV, capítulo X en su "Ensayo" la producción de la agricultura novohispánica la cual ascendió a 29 millones de pesos y la producción mi nera a casi una cuarta parte menor es decir unos 22 millones de pesos.

A mediados del siglo XVII en la Nueva España las grandes haciendas quedaron durante largo período reducidas

a la producción de subsistencia, sin que disminuyera correlativamente la superficie cultivada, ocasionando con ello el cierre del comercio, al respecto afirma el Dr. Mendieta y Núñez "La indivisibilidad de las haciendas la dificultad de su manejo y la falta de propiedad en el pueblo produjeron y aún producen efectos muy funestos a la agricultura - misma, a la población y al Estado en general". (8) Sin embargo no fue sino hasta el siglo XVIII en donde se produjeron diversos cambios.

La colonización como proceso de desarrollo agrícola no solo exigía un importante caudal de mano de obra, sino también grandes inversiones de capital, proviniendo de tres fuentes: los comerciantes, los mineros y la iglesia, esta última propietaria de grandes extensiones de tierra, de ganado, de plantaciones de infraestructura agropecuaria pertenecientes originalmente a empresarios endeudados, y efectuaban ventas a particulares creando con ello la amortización de bienes lo cual significaba el estancamiento de capitales sufriendo con ello la industria y el comercio, promoviéndose la aclimatación de nuevos cultivos animales, asimismo se introdujeron nuevas técnicas a efec-

to de producir lo necesario para la exportación de productos tales como: cacao, cochinilla, añil, vainilla, sin - - embargo el problema de los agricultores no era aumentar su producción, sino controlar el mercado disponible de los - productos y dictar su Ley dentro del mismo.

Es por ello que, a lo largo de todo el período colonial, se gestaron innumerables despojos de tierras, a -- cargo de los grandes terratenientes o por el clero mismo, esta situación prosiguió al grado de casi nulificar la pequeña propiedad, tal como lo indica el Dr. Mendieta Núñez "El problema agrario surgió en México, a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de heredades de tierra y reducción de indios, porque ellas esta - blecieron el reparto entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta, la cual se acrecenta con el tiempo hasta producir el malestar que impulsará a las clases indígenas a iniciar y sostener la guerra de independencia" (9) por lo que se afirma ésta fue una de las causas - principales del movimiento insurgente.

9.- Aguirre Avellaneda Jerjes "Política Ejidal en México" Instituto Mexicano de Sociología, A. C. México 1976 - pág. 157.



### I.3.La Etapa Independiente.

Hemos considerado necesario aclarar que las masas rurales no combatieron por los ideales de independencia nacional, sino lucharon por la tierra y por la abolición de la esclavitud como demandas bien concretas y sentidas.

En efecto, Miguel Hidalgo y Costilla, decretó la abolición de la esclavitud y dispuso la devolución de las tierras a las comunidades indígenas. Por otra parte José María Morelos y Pavón, en su proyecto de Ley para la confiscación de bienes pertenecientes a europeos y americanos adictos al gobierno.

Morelos señalaba que "El beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con reparación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas". (10)

Es notorio que la lucha de independencia, no culminó orientada por los ideales de los dirigentes populares más destacados, las clases desposeídas especialmente

rurales, debieron esperar un siglo para iniciar la lucha - por la tierra, sin embargo, en el período independiente se presentaron dos problemas, primero la mala distribución de la tierra, una vez consumada ésta, se avocó al problema de población, motivo por el cual se expidieron diversas leyes de colonización las cuales teóricamente fueron excelentes - en virtud de que se trataba de distribuir para poblar las - tierras baldías en exceso, con la finalidad de lograr un - perfecto equilibrio, sin embargo en la realidad fueron ineficaces, en virtud de que no se tuvo en cuenta las condi -- ciones de la población rural ni de las que por el momento - guardaba el país.

El comentario del Dr. Mendieta y Núñez al respecto dice "El indio del México independiente se caracterizó por su apatía y por su arraigo a la tierra en donde nació; era necesario mejorarlo en su medio y vió dictar leyes encami -- nadas a sacarlos bruscamente de el". (11) Esta fué la causa de que fracasaran las leyes de colonización.

Respecto a la producción agrícola, ésta se encon -- traba obstaculizada por una propiedad privada en manos de latifundistas ineficientes, mismos que se caracterizaron -

por el arrendamiento de sus tierras por ello la pretensión básica de la guerra de independencia, era alcanzar definitivamente el control de la tierra y la liberación de los gobernados respecto a las trabas jurídicas tributarias y comerciales. Finalmente la aplicación de las leyes de desamortización de Bienes en Manos Muertas y de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos marcan en general la terminación de las luchas campesinas contra la usurpación de sus tierras, iniciándose la etapa de la lucha por la reconquista de las tierras perdidas.

#### I.4. El Porfiriato.

Las reformas legales que se introdujeron durante el siglo XIX, inspiradas en el credo liberal y surgidas con la independencia, ocasionaron cambios en el régimen de propiedad de los recursos y en las formas de producción agropecuaria. Durante esta etapa la dictadura porfirista no hizo más que profundizar y redondear el proceso de liquidación total de la propiedad comunal, aplicando con rigor las leyes contra las comunidades e intensificando nuevamente la tendencia al latifundismo con la Ley de 1894, relativa a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos; siendo esta Ley la base especulativa de las Compañías Deslinda

doras, asimismo, clasifica los terrenos propiedad de la Nación en cuatro clases:

- 1°.- Terrenos Baldíos,
- 2°.- Demasías,
- 3°.- Excedencias,
- 4°.- Terrenos Nacionales.

Definiendo a cada una de estas clases en su Ley de la forma siguiente:

"Artículo 2°.- Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos."

"Artículo 3°.- Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre de los linderos señalados en el título, y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada."

"Artículo 4°.- Son excedencias los terrenos poseí-

dos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que este ampare".

"Artículo 5º.- Son nacionales los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados". (12)

Al igual que otras disposiciones o reformas legales, lejos de perseguir una mejor distribución de la tierra ésta contribuyó al despojo y a la decadencia de la pequeña propiedad, favoreciendo con ello al latifundio, según mencionamos líneas arriba.

En la primera década de este siglo la concentración de la propiedad rural en unas cuantas manos llegó a extremos peligrosos clasificándose estas en:

- 1º.- Tierras de los pueblos,
- 2º.- Pequeñas propiedades,
- 3º.- Haciendas.

Distribuyéndose las tierras de acuerdo a los siguientes porcentajes:

1°.- Tierras de los pueblos	1%
2°.- Pequeñas propiedades	2%
3°.- Haciendas	97%

La introducción de la propiedad privada y el proceso de expropiación que se siguió a esta, desequilibró totalmente el sistema de producción de la economía indígena, ello ocasionó que entre 1880 y 1910, se notara un retroceso en la producción de víveres muy especialmente de maíz, grano que constituye una de las bases de la alimentación campesina, incluso hubo necesidad de importarlo.

Los progresos técnicos que se registraron como: drenaje, regadío, plantaciones y con menor frecuencia mecanización en el campo, durante este período así como el aumento de la producción, se ubicaron en un sector muy restringido, el de las grandes haciendas que, aprovechando el proceso de privatización de la tierra, despojaban a las comunidades indígenas, cosa característica desde la época de la Colonia logrando así acumular grandes propiedades, los progresos técnicos, en la agricultura, se tradujo por mejoras en las tierras y cierto esfuerzo a la mejora del gana-

do, cuya producción aumentó tanto en calidad como en cantidad. Pero los principales beneficiarios de los progresos fueron los productos destinados a la exportación o a la industria mexicana tales como: algodón, fibras, tabaco, azúcar e inclusive pulque cuya demanda crecía sin cesar en el mercado interno.

Aumento de la producción 1877-1910 en toneladas.

Artículo	1877	1910
Caucho	27	7,443
Café	3,167	18,014
Tabaco	7,504	8,223
Sisal	11,383	128,849
Azúcar	629,757	2'503,825 (13)

Es notorio que la economía de las haciendas relativa estable, se transformó completamente, sin embargo, en algunas regiones del país el hacendado jamás optó por apli

car las nuevas técnicas creadas, sino que se dedicó a la -  
administración y/o arrendamiento de la tierra.

Así encontramos que, durante el período porfirista, los fines que se promovieron fueron: el desarrollo de la - agricultura, el establecimiento de catastros y la intensificación de la privatización de tierras vírgenes, de donde derivaron una serie de leyes promulgadas entre 1883 y 1910, cuya consecuencia fué modificar totalmente la estructura - agraria en México, asimismo, los 30 años de porfiriato se caracterizaron por la violencia, el robo y el asesinato colectivo, este régimen hizo entrar masivamente, en el cir - cuito comercial, un bien que estaba prácticamente fuera de él: La Tierra. Asimismo favoreció la colocación en el mercado exterior de los productos nacionales siendo claro que, el objetivo principal durante este período fue el crear en el país las condiciones sociales y técnicas necesarias para el desarrollo capitalista, obligando a los latifundios a convertirse en explotaciones capitalistas y al campesino comunitario a transformarse en semiproletario o proletario desarraigado, ello provocó la explosión revolucionaria.



## C A P I T U L O   I I I

### "PROBLEMAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ALGUNOS SEXENIOS PRESIDENCIALES DESPUES DEL REGIMEN CARDENISTA"

III.1. AVILA CAMACHO, MIGUEL ALEMAN

III.2. RUIZ CORTINES, LOPEZ MATEOS

III.3. DIAZ ORDAZ, ECHEVERRIA ALVAREZ

III.4. ORGANIZACION DEL EJIDO EN LA LEY  
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

III.5. ORGANIZACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD  
EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

## C A P I T U L O I I

### "CAUSAS POLITICAS QUE OCASIONARON CAMBIOS EN LA PRODUCCION DEL CAMPO"

#### II.1. La Revolución Mexicana de 1910

La revolución de 1910, tuvo una iniciación de carácter político en apariencia, se trata simplemente de la sucesión presidencial; pero en realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales, que obedecía a la pésima distribución de la tierra. El caudillo de la revolución mexicana, Don Francisco I. Madero, mediante Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 se consagró por entero a establecer la sucesión a la presidencia y otros puntos netamente políticos, sin embargo, no pudo desconocer el fondo agrario del malestar social imperante, y por ello, en el artículo tercero del documento citado expuso lo siguiente:

"Artículo 3º.- Abusando de la Ley de Terrenos Bal-

díos numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos que se les despojó de un modo arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, sólo en caso de que terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellas en cuyo beneficio se verificó el despojo". (14)

Es notorio que Madero no tuvo una visión amplia del problema, puesto que no consideró la cuestión de la tierra como un verdadero problema y en el fondo era contrario a las ideas agraristas; sin embargo fué, a pesar de su aspecto moderado, el que arrastró el mayor contingente de hombres a la lucha revolucionaria. Durante su gobierno se elaboraron estudios y se formularon proyectos, creándose la Comisión Agraria Ejecutiva para abordar la solución al problema, vemos así que, proyectando sus ideales, en una

declaración suya apreciamos que "siempre había abogado por crear la pequeña propiedad, pero no quiere decir que se va ya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente".

(15)

El latifundismo se convirtió en la forma típica - del régimen mexicano de tenencia de la tierra; se ha estimado que en 1910 alrededor del 97% de la tierra apta para usos agrícolas se encontraba en pocas manos, la situación generada por el sistema feudal vigente en esa época en - - nuestro país, fué sin duda la causa básica del movimiento revolucionario pues si bien la revolución mexicana en sus inicios apareció como una protesta guiada por elementos de la clase media urbana en contra de la continuación indefinida de Porfirio Díaz en la presidencia, la causa esencial de nuestro movimiento fué la situación del campo caracterizada por la excesiva concentración de la propiedad y por - la baja productividad de la agricultura lo que se traducía en un misérrimo nivel de vida, creándose con ello un verdadero impedimento para el desarrollo integral de los gobernados, no es de extrañar entonces, que los planes y manifestos de los diversos grupos revolucionarios insistieran

reiteradamente, en la necesidad de la Reforma Agraria.

Desde el inicio de la revolución mexicana de 1910 hasta el decreto del 6 de enero de 1915, siendo el decreto la base para toda nuestra legislación agraria, ya que en ella se inspiran tanto el artículo 27 Constitucional como otras leyes, la cuestión agraria se encontraba en la dinámica de la política, como hemos mencionado anteriormente - respecto del C. Francisco I. Madero el cual había concedido poca importancia al problema agrario vigente en el país.

El asesinato de Madero dió como resultado la unidad de los grupos revolucionarios, lo que fué manejado por el entonces gobernador de Coahuila; Venustiano Carranza, adjudicándose el liderato máximo de la revolución. El Constitucionalismo fué la bandera empleada a fin de evitar la disgregación de los diferentes líderes que habían tenido participación en la derrota de Huerta, teniendo por otro lado la meta de integrar una nueva organización política basada en el apoyo, a nivel social, del movimiento.

Las ideas constitucionalistas abarcan conceptos tales como estabilidad, liberalismo democrático e intentos de conciliación entre los diferentes grupos sociales. Si bien Carranza no se identificó plenamente con los intere -

ses populares, intentó asociarse con fuerzas populares y caudillos regionales para lograr una conciliación entre las diferentes fuerzas y demandas de los grupos sociales. En otro sentido, se convirtió en líder de las clases medias y altas por el tipo de metas que perseguía, tales como paz, orden y respeto a la propiedad privada.

Es en este período cuando el Estado empieza su transformación de Estado-gendarme a Estado de servicio, convirtiéndose en un agente básico de cambio económico y social. Esto se implementó mediante la intervención del Estado en los aspectos de organizador de las clases sociales, de regulador e impulsor de la economía y la vida social, y de ser un Estado ya separado completamente de la sociedad centralizada y presidencialista.

La Constitución de 1917 legitimó el poder del presidente por sobre la autonomía federal y el poder legislativo; es por otro lado la consagración de la igualdad de los hombres ante la Ley, garantizando derechos individuales y sociales, otorgando al Ejecutivo la posibilidad de iniciar leyes, emitir decretos y, en fin permitiéndole gobernar con facultades prácticamente omnímodas.

ganizador y su aceptación social y política, le permitieron tener poder personal superior al de cualquier caudillo regional. Gracias a ello tuvo la posibilidad de ampliar y cimentar alianzas entre grupos militares y sociales privilegiados, robusteciendo la autoridad central y eliminando una serie de fuerzas aisladas que impedían el desarrollo del centralismo, a través de la creación de un cuerpo militar integrado por obreros y campesinos comandados principalmente por elementos de la clase media.

Esto constituyó un Estado populista que manipulaba a las clases bajas de la sociedad, para reforzarse, legitimarse y propugnar ante la burguesía por mejores condiciones de vida y trabajo para aquellas. Es fundado en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se institucionalizará con el tiempo. Las reformas sociales conforman un elemento básico de este gobierno, componente que perdurará como factor básico de este gobierno hasta 1940, cuando irá disminuyendo paulatinamente.

La unidad política y social que relativamente se dio a lo largo del período carrancista se conformó a partir de un desarrollado sentimiento nacionalista, además, basado en la propia Constitución, haciendo uso de la fuerza y de la integración, a través del reconocimiento e in-

corporación al sistema, para unificar las diferentes fuerzas locales bajo su mando.

Respecto a los campesinos, al eliminar a sus dirigentes, Zapata por ejemplo, la presión sobre el gobierno era mínima, a lo que se aunó la repartición de unas pocas tierras bajo los ideales de pequeña propiedad y el ejido.

En 1918 se fundó la Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana, que tenía como fin lograr la armonía entre capital y trabajo. En otro sentido se vigiló el sistema de caminos y las comunicaciones, para ampliar la centralización del control e ir creando condiciones adecuadas en materia de infraestructura para el desarrollo económico del país.

Debido a la poca cohesión existente dentro del grupo gobernante, fue necesario emplear al ejército como base del control y del poder, puesto que dentro de él se tenían los elementos que representaban apoyos a la burguesía, la clase media, obreros y campesinos, debe hacerse notar que la Revolución Mexicana como la mayoría de las revoluciones, no fué una revolución social, sino política, manteniendo como instancias sociales tan solo leves mejorías en la situación de las clases trabajadoras a fin de perpetuar el



sistema económico y procurar incluso las condiciones necesarias para el desarrollo del mismo. El populismo se dió a fin de integrar a las masas a nivel institucional y evitar que hubiese la transformación de revolución política - a revolución social.

## II.2. El Ideal de Emiliano Zapata

Emiliano Zapata en su Plan de Ayala, de una manera concreta expresó el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo respecto a la cuestión agraria, siendo éste la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos.

El básico del Plan de Ayala, era el desafiar categóricamente al latifundista, siendo la preocupación principal la restitución y dotación de tierras, montes y aguas a los pueblos, dos eran los únicos requisitos exigidos: la existencia de títulos bastantes a favor del pueblo; y el hecho de haber sido despojados de ello, en cualquier época; así lo consigna en forma expresa y contundente el artículo 6° de dicho Plan.

"Artículo 6°.- Los terrenos, montes y aguas que ha

yan 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 la mala fé de nuestros  
opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la -  
mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se con  
sideren con derecho a ello, lo deducirán ante los tribuna-  
les especiales que se establezcan al triunfo de la revolu-  
ción". (16)

Zapata se propuso consumir un acto de justicia so-  
cial, es decir, el derecho al sustento; el derecho al bie-  
nestar mediante la posesión y el libre cultivo y disfrute  
de un patrimonio familiar inalienable, y el derecho a la -  
libertad y al decoro personal. Sin embargo realizado este  
acto de justicia reivindicatoria, faltaba atender el otro  
aspecto de la Reforma Agraria; abolir el nocivo y anti eco-  
nómico latifundismo, mediante el fraccionamiento o divi --  
sión de lotes, de las grandes propiedades, a este problema  
se avocó el artículo 7º, el cual establece la expropiación  
de una sola parte de las haciendas, a fin de que los pue -  
blos obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pue --

blosos campos de sembradura o de labor, o sea, la creación de la mediana y la pequeña propiedad.

Es de gran trascendencia el Plan de Ayala, toda vez que no solo previno la restitución a los pueblos de las tierras usurpadas, sino que en su artículo 7º, reúne todas las existencias del agrarismo constructor, ya que ventila la dotación a los pueblos que por carecer de títulos no pueden acudir al procedimiento restitutorio de las tierras, montes y aguas que para su subsistencia, bienes tar y mejoramiento necesiten, de ahí que habla expresamente de fundos legales, ejidos o dehesas y campos de sembradura y labor.

No solo atiende las necesidades de los pueblos sino que acude también en apego y auxilio de agricultores individuales de una extensión pequeña o mediana de tierra a la que pudieran dedicar su trabajo y su esfuerzo creador.

La lucha armada del sur con su caudillo Emiliano Zapata, tuvo como ideal satisfacer un principio de justicia social, armonizar el interés individual con el familiar y el colectivo, producir y mantener la armonía entre los diversos factores de la producción según fue concebida en el Plan de Ayala. asimismo realizar los dos grandes fines

de la Reforma Agraria: justicia social para la clase indígena y satisfacción plena de las exigencias de la colectividad nacional, necesitada de una producción agrícola que llenara las necesidades de la población consumidora y de la industria del país.

Hemos considerado, que el agrarismo genuino fué el que en el sur se logró implantar o iniciar por lo menos, - ya que, el reparto de tierras se llevó a cabo en términos de equidad, sin ventajas y distinciones odiosas entre los vecinos. Las enseñanzas de Zapata, se resumen en un grabado localizado en un lugar de Cuernavaca, un día después de ser asesinado "REBELDES DEL SUR ES MEJOR MORIR DE PIE QUE VIVIR DE RODILLAS".

Por ello la revolución con la Reforma Agraria que la siguió, tuvo como principal objetivo la liquidación de los vestigios del feudalismo y del sistema arcaico de las comunidades, logrando eliminar progresivamente a la fracción feudal imperante desde la colonia de la oligarquía -- agraria, destruyendo las formas de explotación y formando las estructuras agrarias precedentes a un nuevo reparto de tierras y tratando de industrializar el campo, esto sumado a un propósito mayor de rebasar el estancamiento producido por el latifundismo y de lograr un máximo rendimiento a -

los recursos naturales del país, sin embargo, la burguesía del agro, logró imponer ciertos principios, el respeto a la propiedad privada y el principio de la norma de superficie, el propio Plan de Ayala, así como la Ley carrancista del 6 de enero de 1915, con su énfasis sobre la restitución de tierras a los pueblos, reconocen el derecho a la propiedad privada.

Así pues, lo primero que se buscó realizar fué el fomentar el reparto de esas grandes extensiones de tierra, en pequeñas propiedades o granjas familiares.

### II.3. Un Nuevo Panorama en el Campo

La revolución de 1910, produjo modificaciones importantes en la estructura política del país, pero sin las profundas transformaciones de la estructura agraria que se sucedieron a raíz del decreto del 6 de enero de 1915, dichos cambios no habrían tenido los efectos que tuvieron.

La Constitución de 1917, fué la que cristalizó el compromiso del orden surgido de la revolución de 1910, así en su artículo 27 Constitucional, establece el derecho de todo mexicano a la tierra se fijan limitaciones a la pro -

propiedad privada, se establece el principio de que ésta adopte las modalidades que exija el interés público y se afirma el dominio de la Nación sobre los recursos del subsuelo.

La Reforma Agraria se planteó en los primeros programas políticos de los caudillos revolucionarios, encontrando su fundamento legal en un complejo cuerpo de decretos, leyes y reglamentos los cuales fueron elaborados al calor de las luchas armadas y de conflictos ideológicos a lo largo de treinta años.

Francisco Villa en su Ley Agraria, solo perseguía un fin, el fraccionamiento de los latifundios y la creación y desarrollo de la pequeña propiedad con la finalidad de que ésta produjera un mejor y más abundante rendimiento agrícola que bastara ampliamente al consumo nacional e impidiera con ello la exagerada elevación del costo de la vida, una de sus finalidades era crear una clase rural media, constituida no en ejidatarios dedicados al consumo sino en agricultores que produjeran los alimentos y materias primas que el país requería.

Venustiano Carranza con su Plan de Veracruz, ofreció legislar sobre todos los aspectos que fueran necesarios para satisfacer las necesidades del país, sin embar-

go, el 3 de diciembre de 1912, Don Luis Cabrera, inspirado seguramente en las tesis expuestas por Severo Maldonado y Ponciano Arriaga, expuso ante la Cámara de Diputados la miseria sufrida por el peón mexicano dentro de las haciendas; aclara asimismo, el precario desarrollo de nuestros capesininos y dá las bases para que la tierra entregada al campesinino no fuera absorbida por el latifundio, poniéndola fuera del comercio y de una posible enajenación que pudiera ser aprovechada por acaparadores, en fin, expuso la necesidad de reconstruir los ejidos, siendo este el fruto de la revolución mexicana, y dotar a los pueblos recurriendo para -- ello a la expropiación o a la compra.

De momento el discurso de Cabrera no fué entendido, más sin embargo, históricamente fué de impacto, se perfeccionó y sometido a la consideración del Congreso fué elevado a la categoría de Ley, "Ley de 6 de enero de 1915", a -- la que más tarde en Querétaro, el constituyente le confi -- rió la categoría de norma Constitucional, al darle cabida como parte integrante del artículo 27 del Pacto Federal. -- Esta Ley, considerada como el principio fundamental de toda la legislación agraria que nos rige, fué expedida precisamente el 6 de enero de 1915, por Venustiano Carranza en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo, encargo que -- aprovechó para adicionar con tal disposición el Plan de --

Guadalupe, con el que se había lanzado a la lucha armada.

Por la importancia de su contenido, conviene transcribir el resumen de algunas de las consideraciones más importantes de su exposición de motivos, que tomamos de la obra del maestro Lucio Mendieta y Núñez. "Entre las causas de malestar y descontento de la población agrícola, está el despojo de terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el Gobierno Colonial como medio para asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indicaban los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo, a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal, con arreglo a las leyes de desamortización y se tienen por tales las concesiones, composiciones o rentas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y a las llamadas Compañías deslindadoras, porque de todas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los que tenían estos la base de su subsistencia. Se hace hincapié en el hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857, negaba a los pueblos de los indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y que por esa razón carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos; aún cuando



las leyes de baldíos dieron facultad a los síndicos de los ayuntamientos para defender los terrenos de los pueblos - respectivos, no pudieron hacerlo por falta de interés y por las circunstancias políticas". (17)

De todo lo anterior se deduce la conveniencia de - restituir por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas; al efecto, se facultaba a los jefes militares para que hicieran la expropiación y el reparto que estimaran conveniente, ajustándose a lo que la Ley disponía.

En la práctica, dicha Ley no tuvo todo el éxito -- que se esperaba, ya que hasta fines de 1916 únicamente se habían repartido 1,200 hectáreas; sin embargo la promulgación de esta Ley formó el precedente y dió la base para la actual Reforma Agraria Mexicana.

La Reforma Agraria, a nuestro entender, es el conjunto de normas y principios encaminados a lograr una nueva estructura y dimensión en los modos de tenencia y explotación de la tierra, a efecto de lograr el establecimiento de la justicia social distributiva y el incremento en el -

nivel de vida de las grandes masas campesinas. La nueva - estructura agraria contenida en la Constitución no ha permanecido estática desde su creación, sino que, se ha enriquecido y fortalecido con las nuevas aportaciones que cada gobierno imprime en su ejecución, además, con las ideas - que a su alcance han puesto la gama de pensadores e ideólogos que afortunadamente tenemos en nuestra patria, además, se cuenta con las amplias y abundantes experiencias que día a día se obtienen directamente del trabajo en el medio rural, de este modo tenemos la estructura agraria, engendrada en la revolución mexicana, contenida en su artículo 27 del Código Supremo, en el cual se volcó prácticamente el - contenido de la Ley del 6 de enero de 1915.

Las etapas siguientes nos describirán los hechos políticos respecto al agro, durante las gestiones de: Obregón, Calles hasta llegar al Cardenismo, siendo esta etapa la última concepción campesina del desarrollo capitalista en México, y en donde se desarrolla la auténtica revolución agraria del país mediante la ejecución de una política consecuente que condujo a la transformación cualitativa de las relaciones de propiedad sobre la tierra, adquiriendo plena vigencia el concepto revolucionario de la propiedad ejidal.

Durante el período de Alvaro Obregón, éste represen

taba a los militares y contaba con el apoyo popular por -- ser liberal y progresista. Al llegar al poder fortalece a algunas organizaciones populares (los partidos agrarista y cooperativista), a efecto de tener un contra peso respecto al partido laborista y a la CROM, enfatizando la creación de organizaciones sindicales, capesinas y patronales.

Obregón modificó la política social del gobierno, practicando reformas sociales con la mira de obtener un mayor respaldo popular con las diferentes fracciones de clase, tuvo capacidad para negociar y manipular siempre a favor de las áreas menos favorecidas, llegando incluso a elaborar una reglamentación agraria y fomentando las relaciones con los líderes obreros de la CROM, otorgándoles puestos en la Administración Pública, gracias a este acercamiento respecto a los dirigentes populares, tuvo la posibilidad de incrementar el control sobre sus demandas, armonizando los conflictos laborales.

La realidad política consistió desde entonces, en el otorgamiento y la creación de condiciones necesarias para que la burguesía se desarrollase, lo que se complementó -en un primer plano- con políticas tendientes a apoyar el derecho a la propiedad privada, la libertad de inversión y la libre venta de la fuerza de trabajo, y segundo, con la

creación de instituciones centralizadas dando con ello una mayor gama de funciones en torno al Ejecutivo y legitimando y ampliando con ella el poder presidencial.

Si bien sentó las bases de la Reforma Agraria y - procedió sistemáticamente a repartir tierras, nunca pensó eliminar a la gran propiedad, afirmaba de ello "...No debemos destruir las grandes propiedades antes de crear la pequeña propiedad, ya que podría producirse un estado de desequilibrio que nos condujera a la miseria. Soy de la opinión que debemos proceder con cautela..." (18)

De ello se deduce que efectivamente fué partidario de la pequeña propiedad agrícola, pero se pronunció en contra del fraccionamiento de las grandes propiedades. La - Constitución misma indicaba que en aquellos lugares donde procedía la restitución o dotación de ejidos, era necesario dividir los latifundios para crear la pequeña propiedad y mediana, sin embargo, las grandes haciendas no fueron afectadas por la Reforma Agraria ya que en 1923 existían 2,682 propiedades mayores de 5,000 hectáreas que poseían más del 50% de toda la superficie del país aún así - se dotó a 46,000 campesinos de tierras.

Plutarco Elías Calles fué agrarista, con los campesinos y con los obreros cimentó y fortaleció su gobierno, así el mandato de Calles se respaldó en la fuerza de las masas populares.

La importancia del ideal y obra agraria de Calles consiste en que concibió la resolución del problema agrario de manera integral, así, se avocó al estudio y resolución de la problemática agrícola, desde el aspecto de la creación de obras de infraestructura agraria, del crédito agrícola, de la educación agropecuaria en fin, de una amplia y completa política agraria. Para tal efecto, se crearon instituciones fundamentales como: la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco de Crédito Agrícola, los Bancos Ejidales, las Escuelas Centrales Agrícolas, las Escuelas Normales Rurales, Centrales Agrícolas, Misiones Culturales, la Casa del Estudiante Indígena, además de continuar el reparto de tierras entre los campesinos. Las instituciones agrarias creadas por Calles en el aspecto político, económico y educativo, sentaron precedente y consolidaron la Reforma Agraria.

La Reforma Agraria y la creación de empresas descentralizadas enfocadas a incrementar la productividad del campo constituyeron un medio efectivo para estabilizar, pa

cificar e integrar al sector campesino, fungiendo de paso como base para el desarrollo económico, es notorio que durante el período de Calles se impulsa el desarrollo de las instituciones, utilizándolas, como entes organizativos y manipuladores. Dentro de este aspecto del Estado, los organismos descentralizados se crean a fin de lograr un mayor nivel de eficacia respecto a la toma de decisiones por parte del Ejecutivo, procurando en otro sentido lograr un mayor nivel de empleo y por lo tanto, un más elevado poder adquisitivo en algunos sectores de la población. Estos factores se debieron a la visualización de Calles en el sentido de trocar el caudillismo en un régimen institucional, sentando con ello las bases para el corporativismo que habría de surgir en 1929, con la creación de un partido oficial Partido Nacional Revolucionario.

Fué además, con el objeto de movilizar un amplio respaldo y asegurar la continuidad del sistema, que provocó esa institucionalización, manejando ideológicamente, manteniendo contacto con los líderes y adiriendo al rol político a caudillos regionales, comenzando con Obregón, la unificación interna y el control centralizado, así como mejorando las condiciones obreras y la distribución de tierras que fueron las metas sociales básicas del régimen.

Aún a pesar de ser partidario de la pequeña propiedad, repartió a los campesinos poco más de 3,000,000 de hectáreas de tierras o sea aproximadamente el triple de los otros presidentes juntos. En resumen, durante la etapa revolucionaria hasta antes de Cárdenas, la cuestión agraria estaba en el centro de la dinámica política, Madero concedió poca importancia al problema agrario acaecido en el país, lo que originó al movimiento de diversos caudillos, como: Zapata, Villa y Orozco, los cuales se inspiraron principalmente en el problema de la tierra.

La Constitución Política de 1917, constituyó un gran avance en las relaciones entre los hacendados y los peones y en consecuencia, en la paulatina transformación de la hacienda como institución económica y social. Durante el período de Alvaro Obregón se inicia una etapa de consolidación de las conquistas revolucionarias de creciente estabilidad política y de progresos económicos y sociales, desde el punto de vista político este aspecto fué cubierto por los períodos de Obregón, Calles, Emilio Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, desde el punto de vista agrario, esta etapa se caracterizó por los siguientes aspectos:

a).- La consolidación progresiva de la legislación

agraria, fundamento del reparto de tierras.

b).- La creciente oposición de los terratenientes y grupos políticos afines a la Reforma Agraria, y

c).- La distribución moderada de la tierra a los campesinos.

De todo ello desprendemos que en realidad el panorama en el campo no había sufrido ningún cambio significativo, la Reforma Agraria como principal objetivo tenía el de alcanzar una auténtica revolución, en los patrones agrícolas, sustituir un sistema de tenencia injusta e inadecuada por otro más dinámico que permitiera cubrir las deficiencias y facilitara el desarrollo y la integración económica del país.

La principal tragedia de la Reforma Agraria fué que en su desarrollo ha tenido que reflejar necesariamente el carácter de la propia revolución realizada por los campesinos y usufructuada en gran medida por la nueva burguesía surgida de sus propias filas sin embargo, la más relevante conquista de la misma fué el ejido.



Desde la etapa revolucionaria hasta antes del Cardenismo, se afirmó con frecuencia que el ejido era un freno al desarrollo de las relaciones capitalistas en el campo y por lo tanto al desarrollo económico de la agricultura, sin embargo, hemos considerado que si existen en el país zonas de buenos recursos y alta productividad, el ejido resultó tan productivo como las propiedades privadas y en zonas pobres las propiedades privadas son tan improductivas como cualquier parcela ejidal.

El ejido como unidad económica ha sido un fracaso, nadie lo discute, todo lo que se puede decir en contra de los ejidos, es que gracias al sistema ejidal el país ha tenido relativa calma política al reflejar las tensiones sociales en el campo y eso ha constituido un poderoso estímulo para que el capitalismo pueda desarrollarse en el país, apoyándose en la propiedad privada la cual es la más eficiente y productiva, misma que absorbió todo el apoyo público y privado, toda vez que se considera como base del sostenimiento del desarrollo agrícola del país.

No obstante que la revolución de 1910, fué hecha fundamentalmente por los campesinos, a consecuencia del profundo malestar económico y social que se fué acumulando en los estratos más pobres del país, y a pesar de los gran

des cambios que la misma revolución impuso en la vida del país, lo cierto es que su impacto en la nivelación de vida de los campesinos ha sido escaso y en otros hasta nulo.

#### II.4. Cardenismo.

Durante el período cardenista se desarrolló la auténtica revolución mexicana, mediante la ejecución de una política consecuente, que condujo a una transformación cualitativa de las relaciones de propiedad sobre la tierra. En la elaboración del Primer Plan Sexenal de Gobierno, dado a conocer en 1934, la cuestión agraria cobró singular jerarquía, según el texto en que se afirma:

"El ideal agrario contenido en el artículo 27 Constitucional, seguirá siendo eje de las cuestiones sociales mexicanas mientras no se haya logrado satisfacer en toda su integridad las necesidades de agua y tierra de todos los campesinos del país. Llevada a cabo la repartición de la tierra se debe buscar la mejor forma de alcanzar el aumento de la producción agrícola, mediante la conveniente organización de los ejidatarios y los agricultores a la introducción de cultivos más adecuados, las rotaciones y los cambios aconsejables, la selección de semillas, la industrializa

ción de los productos del campo, el empleo de maquinaria, el uso de fertilizantes, el aprovechamiento integral comercial e industrial de todos los productos y subproductos de la tierra, la creación de institutos, laboratorios y granjas experimentales, el desarrollo del crédito agrícola en beneficio real de los ejidatarios y agricultores en pequeño". (19)

Cárdenas aquilató la intención de los citados objetivos y en declaraciones preliminares del Plan Sexenal aplicado por el P.N.R., afirmó:

"Mientras exista un partido revolucionario que garantice al pueblo el ejercicio del gobierno, la revolución se realizará en la forma pacífica y creadora de la acción política, cuando no exista ese partido, la revolución volverá a manifestarse por medio de la violencia, en la guerra civil". (20)

Lógicamente la finalidad de este proyecto estaba encauzada a la repartición de tierras a los campesinos pobres, y un segundo objetivo era la transformación en suje-

19.- Michel Gutelman "Capitalismo y Reforma Agraria en México", Ed. E.R.A., México 1980, pág. 120.

20.- Michel Gutelman, Ob. Cit. pág. 102.

tos de derechos agrarios de los campesinos acasillados.

Tres factores contribuyeron a la radicalización de la política agraria en el período cardenista:

- 1.- El impacto de la depresión, se vió un futuro en la industrialización del país, creándose un mercado interno.
- 2.- La militancia de organizaciones políticas y agrarias, exigían a los gobiernos el cumplimiento de los compromisos contraídos en la legislación agraria.
- 3.- La estabilidad política del país requería que las masas campesinas fueran integradas al nuevo sistema político nacional y el poder económico y político de los latifundistas, fuera definitivamente quebrantado.

Cárdenas aquilató dichos objetivos y su política agraria fué en gran medida la respuesta a esta situación, sin embargo, la repartición de tierras como las anteriores fué de pésima calidad, no habiendo sido afectadas por la Reforma Agraria las regiones de agricultura comercial y

próspera. En 1935, decretó el establecimiento de centrales de maquinaria para servir a los ejidatarios en 1936 se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal; asimismo en este año - se inicia la Reforma Agraria en la Comarca Lagunera, se crea la Ley de Fomento a la Ganadería, la cual posteriormente - fué incluida en el Código Agrario de 1940, es notorio el -- acierto político de Cárdenas que le permitió continuar con el reparto de tierra, la creación de la Ley de Fomento a la Ganadería era la de incrementar a la ganadería del país, ya que se consideraba que el reparto agrario, había provocado el descenso de la producción agropecuaria, originando con - ello el debilitamiento de la estructura agraria y creando - obstáculos para el reparto de tierras.

Consideramos que Cárdenas en relación al reparto de tierras de pasto, no tenía sentido en virtud que con ello - se condenaba al fracaso a los campesinos beneficiados, pues to que aplicar la Reforma Agraria a la ganadería extensiva, hubiera sido costoso y relativamente muy pocos campesinos - se hubieran beneficiado, es preciso recordar que, si bien - la tierra es expropiable, no lo es el ganado que aprovecha de esa tierra.

El ambiente combativo que prevaleció en el período de Lázaro Cárdenas en relación con la Reforma Agraria, na -

cionalización de ferrocarriles y expropiación petrolera, de  
sequilibró en parte la estabilidad del país, disminuyendo -  
en cierta medida el crecimiento económico. Esto fué debido  
a que el intervencionismo estatal no era bien visto por la  
burguesía, ya que la colaboración iniciativa privada-gobiern  
no quedó suspendida al no tener aquella garantía de estabi-  
lidad para reinvertir sus ganancias ni para desarrollar proq  
yectos de crecimiento, aunado a lo anterior y pese a los log  
ros obtenidos por Cárdenas, no se alcanzaron a registrar -  
avances concretos e inmediatos en cuanto a bienestar socio-  
económico de las clases populares.

## C A P I T U L O I I

### "CAUSAS POLITICAS QUE OCASIONARON CAMBIOS EN LA PRODUCCION DEL CAMPO"

II.1. LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910

II.2. EL IDEAL DE EMILIANO ZAPATA

II.3. UN NUEVO PANORAMA EN EL CAMPO

II.4. CARDENISMO

## C A P I T U L O   I I I

### "PROBLEMAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ALGUNOS SEXENIOS PRESIDENCIALES DESPUES DEL REGIMEN CARDENISTA"

A pesar de que se repite insistentemente que es necesario fortalecer la base agrícola procurando dar equilibrio a lo urbano y a lo rural mediante la eliminación de los contrastes y desigualdades existentes, en México, el sector rural sigue siendo una especie de pariente pobre, que por extraña paradoja debe sostener a toda la familia - más o menos la mitad directamente, o sea la población que vive en las zonas rurales y depende económicamente de la agricultura, y una parte indirectamente proporciona casi - todas las divisas extranjeras para la compra de bienes de capital que exige la industrialización.

Cuando, por ejemplo, se aborda el problema de la agricultura en el país, hay que tener en cuenta que es a partir de la conquista ibérica cuando fué adquiriendo las características que aún hoy conserva en su estructura agraria, caracterizada por la existencia de la gran propiedad



concentrada en pocas manos, y la pequeña propiedad en manos de la gran masa campesina. Más tarde cuando el país se incorpora a la economía mundial, la agricultura se desarrolla y configura en función de los mercados externos, más bien por las necesidades del mercado interno, escasamente dinámico como consecuencia del bajo nivel de vida de gran parte de la población.

A lo anterior debemos añadir la baja productividad del sector agrícola, en relación a los otros sectores económicos, dos factores se requieren singularmente para aumentar dicha productividad: la revolución tecnológica y una adecuada distribución para la tenencia de la tierra.

En relación al problema de la tenencia de la tierra en algunos sexenios, abordaremos en un pequeño resumen los ideales de algunos presidentes como: Avila Camacho, Miguel Alemán y Ruiz Cortines respectivamente, quienes pensaban que la insuficiencia de la infraestructura industrial, el débil desarrollo de las empresas capitalistas en los demás sectores de la economía y la falta de recursos, condenaban al sistema de distribución de tierras a los campesinos, que no era sino el reparto de la miseria, asimismo estaban persuadidos que el ejido no podía elevar el nivel de los campesinos, por ello frenaron el proceso de distribu -

ción de tierras y pusieron de relieve la necesidad de intensificar la agricultura mediante el desarrollo de la irrigación principalmente y de la industrialización del país, - con lo que se lograría nivelar la economía del país y otros factores.

### III.1. Avila Camacho, Miguel Alemán.

El gobierno de Avila Camacho; se caracterizó por - la incorporación de metas de estabilidad, unidad social, - conciliación y consolidación para así sentar las bases de un nuevo proceso de desarrollo a través de un crecimiento económico industrial. Es así como el progreso se cimentó en una evolución material, basado en la creación de bienes de producción y de consumo, lo que fué atractivo para todos los sectores de la población, permitiendo al Estado legitimarse y justificarse ante las diferentes clases sociales a través de la idea de que el crecimiento económico contribuiría a solucionar problemas tales como: carestía e injusticia.

Este nuevo viraje político correspondió no solo a las presiones sociales generadas por las clases dominantes, media y baja sino también al momento histórico que -

se presentaba, puesto que debido a la Segunda Guerra Mundial, los capitales europeos se encontraban bloqueados, por lo que el país se veía ante la oportunidad de ampliar y vender ininterrumpidamente su producción manufacturada, sin encontrar competencia alguna, asimismo, hubo mayores facilidades para exportar materias primas de origen agropecuario dando origen a un uso más intensivo de los recursos disponibles impulsando en grado notable el desarrollo del sector.

Con objeto de aumentar la producción y de dar una pauta más amplia para alcanzar el clímax de seguridad en la inversión que se buscaba, se llevaron a cabo en primer lugar algunas reformas en el Código Agrario que incluían el incremento en la extensión del ejido y la expedición de certificados de inafectabilidad para los pequeños propietarios como segundo punto se procuró un cambio de actitud hacia la iglesia, enfocado de otra parte a disminuir las tensiones existentes desde la revolución mexicana, por otra parte, el gobierno en relación con el problema agrario se había modificado bastante, lejos de continuar el ritmo acelerado del reparto de tierras y fortalecer la organización de los campesinos, se tendió a paralizar todas las solicitudes de dotación de ejidos a los pueblos otorgándose mayores garantías a los propietarios privados, dándose origen a diversas maniobras ilegales, como la ocupación ilegal de las

parcelas abandonadas, el arrendamiento, la concentración - de los derechos del agua y en general, todas las medidas - que beneficiaban a los ejidos fueron aprovechadas por un - núcleo pequeño, disolviéndose la base ejidal, cayendo ésta, en un tipo de explotación personal y no colectiva, durante esta etapa se insistió en la importancia de la pequeña propiedad como base de la economía del país, en cambio, en el sistema ejidal colectivo, se pretendía que el ejidatario - debería de trabajar independientemente a fin de poder progresar.

Alemán al asumir el poder introdujo nuevas modificaciones al artículo 27 Constitucional, mismas que a la fecha persisten regulando al país en el aspecto agrario, dichos cambios se refieren a tres objetivos:

- 1.- "El tamaño mínimo de parcela ejidal se aumenta de seis hectáreas a diez hectáreas de riego,"
- 2.- "A los tenedores de certificados de inafectabilidad se les otorgó el derecho de promover un juicio de amparo contra la expropiación de sus terrenos," y

3.- "La pequeña propiedad aumentó de cincuenta a cien hectáreas de riego o su equivalente".(21)

Es notorio que la concentración de la propiedad se vió favorecida por dichos resquicios legales, siendo en este período los ejidos colectivos objeto de división física, social y económicamente, siendo que éstos habían sido tratados con cierto favoritismo como hasta la fecha, dichas reformas no solo lograron impedir o detener el reparto de tierras, sino que lograron reconstruir un nuevo latifundio, asimismo, se incrementó el neolatifundismo sobre todo en los distritos de riego,

Para Alemán, el aspecto prioritario fué la industrialización donde el Estado permitió el grado necesario de libertad para invertir, la política económica se avoca a enfocar el poder estatal apoyando la producción de bienes y servicios, y proteger las empresas como directriz e impulsó a la iniciativa privada llevándose a cabo obras de infraestructura y abriéndose industrias y empresas de servicios.

El programa político de Alemán, además del enfoque

21.- Ecktein Salomon. "El Ejido en México", Fondo de Cultura Económica, México 1978, págs. 68 y sigs.

industrializador poseía algunos rubros de retórica revolucionaria, tales como: fomento a las conquistas obreras y mejoramiento de la vida del campesino, pero se realizaron únicamente en medida que no estorbasen el proceso de industrialización, es decir, muy poco fué realizado en este sentido, respecto a la burguesía, además del beneficio que representó la inversión en infraestructura por parte del Estado, -- asimismo se otorgaron garantías a inversionistas para acelerar la agricultura en materia productiva, se amplió el crédito a industrias de exportación y se redujeron impuestos, la idea era combatir inflación con producción, para lo cual se hizo necesario cambiar la política social.

La política agraria fué drásticamente modificada, se dejó de hablar del reparto de tierras para solo abocarse a la producción, cabe subrayar que a partir de esta época los ejidatarios recibieron parcelas no aptas para el cultivo siendo estos terrenos de agostadero o de monte, o las más de las veces tierras totalmente improductivas, en algunos casos por falta de recursos de capital, dando origen al arrendamiento de las tierras y convertir a los campesinos en asalariados de quienes le alquilaban las tierras.

### III.2. Ruíz Cortines, López Mateos.

El gobierno de Ruíz Cortines intenta modificar los lineamientos establecidos por Miguel Alemán, debido a la existencia de dos factores: inflación e inestabilidad cambiaria. Como consecuencia de esto, a la presión de fracciones burguesas no favorecidas en el régimen anterior y al hecho de que determinados grupos políticos no concordaban con el manejo gubernamental. Ruíz Cortines plantea la formación del sistema a través de una política restrictiva, buscando además la estabilidad social, esta meta es llevada a cabo por medio de la implantación de proyectos en agricultura industria y servicios.

Es así como en el renglón agropecuario se impulsa la producción de artículos básicos con la finalidad de darlos a un precio más bajo y de esta forma incrementar la capacidad de compra de las clases desprotegidas, otorgándose facilidades a la pequeña propiedad en función de la extensión de la parcela y el rendimiento obtenido, para con ello garantizar el pago del financiamiento e incrementar la producción.

El sector industrial se avocó a la transformación de los productos agrícolas, mismos que, se beneficiaron ca

da vez en mayor medida, respecto a servicios se invirtió en infraestructura en el campo, enfocada a las zonas de propiedad privada con la finalidad de no elevar los precios. Una vez adoptadas estas medidas el Estrado introdujo mayor fuerza en la economía de la Nación, teniendo como metas básicas de inversión la agricultura y servicios, dejando en segundo término el bienestar de las masas.

Es de gran notoriedad el esfuerzo realizado por el gobierno de Ruíz Cortines, ubicándose principalmente en el aspecto económico en que se encontraba el país, a raíz de la herencia de Miguel Alemán, cuya administración se caracterizó por la corrupción y deshonestidad, por tal motivo - puso mayor atención en otros factores los cuales contribuían al desarrollo agrícola, principalmente riego y crédito.

Dentro de las reformas introducidas por Ruíz Cortines encontramos una adición al artículo 167 del Código - - Agrario, el cual disponía "las tierras ejidales en forma - de parcelas individuales o de bienes colectivos que hubieren mejorado por medio de obras de saneamiento, avenuamiento o cualquier otro tipo de trabajo que aumente su valor y que no haya sido realizado por los ejidatarios mismos, serán sometidas a una nueva clasificación. Los excedentes - de tierra que resulten de esta nueva clasificación consti-



tuirán nuevas tierras de dotación para cada pueblo y serán concedidos de preferencia aquellos campesinos que tengan de rechos agrarios insatisfechos por insuficiencia de tierras laborales". (22)

Esta adición no sólo provocó que no se afectasen - los latifundios, sino que, la solución a la repartición fué lograda dentro del mismo ejido, toda vez que, gracias a la reforma constitucional de Alemán, la cual prohibía confis - car cualquier explotación privada que hubiese sido mejora - da, cualquiera que fuera su superficie, de hecho fué frenado lo más posible el proceso de repartimiento, dotación y - restitución de tierras, sin embargo, se fomentó la creación y crecimiento de la pequeña y mediana propiedad lo que es - reforzado por el desempleo y subempleo que se tiene en el - campo y por la desigual competencia entre polos agrícolas - tecnificados y los que no lo están.

López Mateos, emuló la política agraria de Cárdenas, sin causar alteración al país, caracterizándose su gestión por el aceleramiento de la distribución de la tierra, fo -

de la pequeña granja familiar, la apicultura, la avicultura -  
ra, cuya finalidad tendía a que la agricultura dejara de -  
ser de subsistencia para convertirse en agricultura de mer-  
cado.

Es notorio que una de las tendencias más importan -  
tes durante este período fué la nueva fase de la reforma -  
agraria, la cual incorpora al ejidatario al impulso y desa-  
rrollo económico del país, mediante la debida habilitación  
para que el mismo realice los primeros procesos de transfor-  
mación o manufactura de los productos ejidales, asimismo, -  
la de transformar el ejido agrícola ganadero o forestal en  
ejido industrial.

Consideramos que las realizaciones del gobierno de  
López Mateos, en materia agraria permitieron asegurar que -  
la Reforma Agraria mexicana había entrado en una etapa de -  
consolidación, mejoramiento y perfeccionamiento de sus pos-  
tulados, en beneficio de los sectores rurales del país y de  
la economía y desarrollo de toda la Nación.

### III.3. Díaz Ordaz, Echeverría Alvarez

Díaz Ordaz continúa con la política de recupera --

ción de las tierras, siendo en los años de 1964 y 1969 de - claradas tierras nacionales las cuales debieron utilizarse para fundar ejidos, no siendo así la creación de pequeñas - propiedades privadas, asimismo se impulsa fuertemente una - política de nacionalización y expansión de la industria, de los fertilizantes, así como de la electrificación rural, es te renglón se ventila desde la etapa de López Mateos.

La característica principal de Díaz Ordaz es la can tidad de tierras entregadas por la vía agraria siendo esta de 20,000,000 hectáreas, posteriormente se establece un pro grama nacional agrario, así como la derogación de la Ley de Colonización, Díaz Ordaz continúa con la política de López Mateos en el aspecto de negar la prórroga de las concesio - nes de inafectabilidad ganadera, pasando éstas a propiedad de los campesinos.

La importancia de las distribuciones de tierra - - efectuadas durante los mandatos de López Mateos y Díaz Or - daz puede compararse con la época de Cárdenas, sin embargo, no son equiparables en calidad.

En resumen, la Reforma Agraria había producido has ta 1970 los siguientes resultados:

a).- No había proporcionado a todos los ejidata --

rios, unidad de dotación suficiente para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia.

b).- No había logrado una organización eficaz de los ejidos, ni desde el punto de vista económico, ni desde el punto de vista social.

c).- La mayoría de los ejidos viven en un clima de falta de seguridad y de justicia.

d).- El crédito de que disponen los ejidos es notoriamente insuficiente.

e).- Ha quedado al margen de las dotaciones de las tierras un enorme contingente de campesinos faltos de patrimonio y de trabajo, recorriendo diferentes regiones del país o emigrando hacia los Estados Unidos de Norteamérica en busca de ocupación.

f).- La producción de la agricultura nacional no basta para cubrir las necesidades de la población, porque a pesar de que aumenta constantemente, ese aumento no es proporcional al del número de habitantes del país". (23)

¿Quiere decir esto que la Reforma Agraria ha sido un completo fracaso? Consideramos que parcialmente ha dado resultados tanto negativos como positivos describiendo estos últimos.

a).- En los ejidos de regiones de buenas tierras y en donde además los ejidatarios han sido dotados con parcelas de extensión suficientes, se ha logrado la independencia y la relativa prosperidad de fuertes núcleos de población campesina,

b).- Aún cuando notoriamente e insuficiente, el diez por ciento del total de ejidatarios que recibe crédito oficial representa con sus familias un sector importante, que alcanza relativo bienestar económico,

c).- Un gran número de ejidatarios, sin estar en las condiciones envidiables antes apuntadas, dispone de tierras o que gracias al crédito privado y a su personal esfuerzo, les permite vivir en condiciones tolerables como agricultores independientes,

d).- Los ejidos son objeto de la atención constante del Gobierno Federal que procura dotarlos de escuelas y de servicios de salubridad y asistencia,

e).- Pese a las condiciones adversas de carácter político y de abuso por parte de las autoridades ejidales que sufren la mayoría de los ejidos, lo cierto es que, el ejido constituye una forma de organización de las masas campesinas, porque obliga a los ejidatarios a hacer colectivamente toda clase de gestiones ante las autoridades correspondientes y los mantiene unidos en la vida ejidal". (24)

Por ello se afirma que el período del Licenciado -- Luis Echeverría Alvarez, se caracteriza como uno de revolución social, no sólo en el campo, sino también en el aspecto laboral, considerándose a ésta como una revolución equilibrada por los dos campos observados a pesar que durante el sexenio de Díaz Ordaz se presumía que no existían tierras para repartir.

Echeverría continúa con el programa de Reforma Agraria realizando el reparto de tierras, procurando aumentar las áreas de riego y transfiriendo más recursos financieros al campo, asimismo, se fortalece al ejido convirtiéndolo en célula activa de democracia, creándose industrias ru

rales y la propiedad ejidal, comunal y privada procurando, por ser estas instituciones fundamentales, se respeten y - se transformen en productivas con la finalidad de fomentar la paz y prosperidad en el campo.

Por ello, se entiende a la Reforma Agraria como un todo que se liga estrechamente a la vida nacional y se diseñan políticas que hermanen las actividades tradicionales de los campesinos con la de los obreros, artesanos, industriales y comerciantes, creando áreas en las cuales incursione el campesino, áreas que antes le estuvieron vedadas, por ello la visión que tuvo Echeverría fué crear en los propios ejidos polos de desarrollo turístico.

Así como el reparto de tierras se convirtió en reparto de agua, crédito, técnica, vías de comunicación, escuelas y servicios de bienestar, asimismo se convirtió en reparto de ocupación y capacidad productiva en el medio rural con el fin de lograr un desarrollo con justicia.

Durante su gestión se crearon organismos tales como: La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario; los Comités Estatales de Desarrollo; Productos Forestales de la Tarahumara; Fideicomisos de Productos Perecederos, -

del barbasco, de la fauna acuática y los turísticos; se inició la elaboración de la Carta Agraria Nacional; asimismo, revela gran importancia el rescate del archivo histórico de la Reforma Agraria.

Echeverría procedió a repartir tierras beneficiando a 134,654 campesinos con 8,898,587 hectáreas, asimismo, la Reforma Agraria quedó suplementada por acciones de mayor -- importancia tales como la promulgación de la "Ley Federal de Reforma Agraria", el 22 de marzo de 1971, reemplazando el Código Agrario de 1942.

Desde un punto de vista político la sustitución del Código Agrario por una Ley Federal de Reforma Agraria, resultó atinada pues el Código Agrario había perdido prestigio, si alguno tuvo después de su larga vigencia y sustituirlo por uno nuevo habría sido un Código más que a juzgar por los efectos del anterior se habría recibido con pesimismo o cuando menos con indiferencia. En cambio la Ley Federal de Reforma Agraria lleva en su propia denominación el signo de renovaciones fructíferas.

La Ley que vamos a comentar constituye un positivo avance, es muy superior al Código Agrario del 31 de diciembre de 1942 y aún más, la nueva Ley democratiza el eji



do, al mejorar y purificar su régimen interno; descentraliza la acción del Departamento Agrario, actualmente Secretaría de la Reforma Agraria, y elimina obstáculos en el trámite de los asuntos que tratan los campesinos; activa una racional explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, estimula y fomenta el crédito oficial y privado para los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; protege la producción agropecuaria en beneficio de los mismos trabajadores del agro; impulsa la industrialización agropecuaria dando participación al campesino; apoya la extensión de los servicios del régimen de seguridad social al sector rural; establece mayor asistencia técnica para el desarrollo agrícola y ganadero; fomenta la realización de obras que contribuyen al mejoramiento ambiental de la comunidad campesina; ofrece mayores oportunidades educativas a la niñez y a la juventud; garantiza los derechos de la mujer campesina y le otorga mayores facilidades para su mejoramiento económico, social y cultural; impulsa el deporte, combate el vicio y prohíbe el cultivo de estupefacientes, estas y otras más son las modificaciones que lleva en sí la nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

Para analizar este nuevo ordenamiento en sus lineamientos centrales, solamente enfocaremos la atención a cuatro innovaciones fundamentales que la hacen muy superior -

al Código Agrario de 1942 del que, sin embargo, conserva -- gran parte de estructura y articulado; pero que cambian por completo la orientación de nuestra Reforma Agraria. Estas innovaciones están comprendidas en las partes de la Ley que se refieren a la Rehabilitación Agraria, a las futuras dotaciones de tierras, a la organización del ejido y finalmente a la planificación. Examinaremos, siquiera sea brevemente, cada una de estas cuestiones.

"Rehabilitación Agraria. Como consecuencia de la - pulverización de los ejidos, que existen en todas las regiones del país, ejidos que resultaron insuficientes para el - número de campesinos necesitados y a los que una vez que recibieron la dotación media, de una, de dos, de tres, de - - cuando mucho cuatro hectáreas, se les abandonó a su suerte. Son esos ejidos, foco de inquietud de sordo descontento en los que, a pesar de su miseria, la población sigue aumentando peligrosamente". (25)

El Código Agrario de 1942, no contenía disposición alguna que permitiera reconsiderar el estado económico y - social de estos ejidos que se cuentan por millares. La - Ley Federal de Reforma Agraria, en cambio, si se ocupó de

ellos. En su título quinto del libro segundo, establece la posibilidad de que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, actualmente Secretaría de Reforma Agraria, en las zonas del país que lo requirieran, emprenda planes de rehabilitación agraria para promover su desarrollo estableciendo medios para dotar a cada ejidatario con terrenos suficientes para la satisfacción de sus necesidades, así como en los aspectos educativos, económicos y culturales en sus máximas posibilidades.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, al realizar los planes de rehabilitación a que se refiere la disposición transcrita que por mal que esté distribuida la tierra en los ejidos pulverizados, no se puede privar de su parcela a un ejidatario, ni bajo la promesa de mejorarlo, sin su previo consentimiento, pues de otro modo se violarían en su perjuicio garantías constitucionales. Es por que la Ley dispone:

"Siempre que con objeto de llevar a cabo la rehabilitación de una nueva zona ejidal o de un ejido, resulta necesario hacer una nueva distribución de tierras y en su caso el traslado de parte de la población ejidal a otro lugar en donde se le dotará de los elementos adecuados para su arraigo y subsistencia, será indispensable obtener el pre -

vio consentimiento de cuando menos las tres cuartas partes de los ejidatarios, pero de ninguna manera por la ejecución de los planes de rehabilitación se privará a un campesino - de sus derechos ejidales o comunales contra su voluntad, o sin que se le hayan entregado las nuevas tierras."

"Cuando se haya decidido el traslado, se procurará asentar a los campesinos en terrenos dentro de la misma zona en donde el ejido se hallaba localizado" (Artículo 271).  
(26)

Con solamente estos dos preceptos será posible ir en ayuda de millares de ejidos en los que la Reforma Agraria - ha sido una farsa o una burla sangrienta, para convertirlos en verdaderas unidades económicas agropecuarias en beneficio de los ejidatarios y de la producción agrícola del país.

Esta es la que estimamos primera gran innovación en la Ley Federal de Reforma Agraria.

En cuanto al procedimiento para las futuras dotaciones de tierras hay que anotar que la rehabilitación de los

ejidos se refiere a los ya existentes, que se hallan en precarias situaciones como resultado de la pulverización; pero si no se introdujeran cambios sustanciales en los procedimientos dotatorios, continuaría la pulverización ejidal y la rehabilitación agraria no se acabaría nunca.

Es aquí donde la Ley Federal de Reforma Agraria -- ofrece la segunda innovación fundamental que consideramos -- de gran trascendencia, porque termina con la pulverización que es el cáncer de la reforma agraria.

En su Artículo 220 dice: "Para fijar el monto de la dotación de tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe afectarse, tomando en cuenta no solo el número de peticionarios que inician el procedimiento -- respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación tengan derechos a recibir una unidad de la misma". (27)

Esta disposición que, como decimos antes, pondrá -- fin a la pulverización de los ejidos, es posible porque la Ley suprime, certestamente, la intervención de los propieta-

rios afectados en la formación del censo ejidal. El censo era un regateo ridículo porque los grandes terratenientes - hacían toda clase de maniobras para reducir al mínimo el número de ejidatarios y por consiguiente la extensión de las afectaciones.

La intervención de los hacendados en el procedimiento dotatorio de tierras se deriva del error que se cometió, desde el principio de la Reforma Agraria, al dar a la dotación el carácter de un juicio ante las autoridades administrativas en el que los grandes terratenientes hacen el papel de demandados y los peticionarios el de actores o demandantes. El error llegó a su clímax con la llamada Ley - Bassols o Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, en las que se procuró, escrupulosamente que no se violarían las garantías individuales - en perjuicio de los afectados para que no propasen los amparos que interponían en defensa de sus intereses y con los que estaban entorpeciendo el desarrollo de la Reforma Agraria.

Las críticas al juicio administrativo de dotación - de tierras fueron inútiles y ese perjuicio perdura sin que sea ya posible cambiarlo; pero el hecho de que los terratenientes afectados no intervengan en la formación del censo

ejidal, hace posible que, de acuerdo con lo dispuesto en el precitado artículo 220 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se considere la dotación de ejidos no con un riguroso criterio legalista, sino como debió ser desde un principio, una expropiación por causa de utilidad social para satisfacer -con amplitud- las necesidades económicas de los campesinos desheredados.

Si el precepto que comentamos hubiese estado vigente desde que se inició la distribución de tierras con la -- Ley de 6 de enero de 1915, no se habría presentado el tremendo problema que significa la pulverización de los ejidos; pero cuando menos la Ley Federal de Reforma Agraria lo previene, radicalmente, para las futuras dotaciones.

A comentar la cuarta innovación de la Ley, nos avocaremos en el inciso siguiente ya que ésta forma parte del tema de este capítulo.

"Planificación Agraria.- Pero esto no puede llevarse a cabo de manera empírica, improvisada, so pena de sufrir un completo fracaso con los sufridos en varias regiones de la República y que le han costado millones de pesos y la pérdida de vidas en actos de violencia. Es aquí en donde se presenta la cuarta gran innovación de la Ley; la

planeación agraria. De ella trata el Título Segundo del Li  
bro Sexto que se resume en el primer párrafo del Artículo -  
454 que dice: "El Departamento de Asuntos Agrarios y Coloni  
zación (actualmente Secretaría de la Reforma Agraria) orga-  
nizará los servicios de análisis e investigación necesaria  
para formular los programas de rehabilitación agraria, di-  
señar los programas de organización y desarrollo ejidal y -  
comunal y en general, realizar los estudios que le encomien-  
da el jefe del Departamento para cumplir con los fines que  
le encomienda esta Ley". (28)

Con este artículo se completa el cuadro de las inno-  
vaciones fundamentales que introduce la Ley Federal de Re-  
forma Agraria y que marcan, en el desarrollo de ésta, una -  
nueva época hasta el punto de que en el futuro, se hablará  
de esa reforma antes y después. Antes, cuando privaban - -  
empirismos e improvisaciones, y a partir de él, como princi-  
pio de la planeación científica y técnica en la materia. Es  
claro que su éxito depende de los recursos económicos de que  
pueda disponerse, pero sobre todo de la aptitud y honradez  
de la burocracia que se encarga de aplicarlo.

Uno de los postulados medulares de la Reforma Agra-



ria es la implantación de la justicia social distributiva, la cual no sólo significa la igualdad de los campesinos ante la Ley, sino también paridad en oportunidades, paridad en el aprovechamiento de los programas de gobierno y paridad dentro de la dinámica política económica y social del Estado, quien en este sentido persigue como fin, no solo entregar la tierra al campesino y disminuir la concentración de la propiedad rural, sino también el mejoramiento integral de las familias campesinas y su incorporación total y definitiva al progreso general del país.

El Artículo 27 de la Constitución de 1917, constituye la morfología fundamental de la nueva estructura de la tenencia de la tierra y uso de la misma en el país, si tenemos en cuenta los postulados básicos y finales aspiraciones de la Reforma Agraria, así como los medios jurídicos para alcanzarlos, la nueva estructura en la tenencia de la tierra y su uso, produjo consecuencias inmediatas, tres tipos de realidades agrarias: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

Antes de dedicarnos al análisis del tema siguiente consideramos necesario definir la palabra ejido, tal y como lo indican los tratadistas de la materia, se deriva de la locución "EXITUS", que significa salida, Joaquín Escriche -

nos define al ejido "Es el campo tierra que esta a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos del Lugar". (29) Por otra parte, el Diccionario Hispano Universal, lo define así "Ejido, campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con el, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras". (30)

Aunque en ninguna parte de la legislación agraria mexicana se define lo que es un ejido, en la práctica el concepto se aplica a los núcleos de población que han sido dotados de tierras por los procedimientos señalados en la Ley. (Art. 27, Constitucional fracc. X)

Con todo esto intuimos que el ejido es un sistema de tenencia o detentación de la tierra implantado por la Revolución Mexicana, mediante su reforma agraria, por medio del cual se confiere a los campesinos un derecho, sobre la tierra, de explotación agrícola, ganadera o de otra índole, la cual pueden labrar o explotar en forma individual o colectiva según convenga, con caracter de vitalicia y solo transferible por herencia, en su esencia es inembargable e imprescriptible y no se debe rentar o dar en garantía, perdiéndose por abandono, expropiación, confiscación o impro-

29.- Mendieta y Núñez Lucio. Ob. Cit. pág. 72.

30.- Diccionario Hispánico pág. 347.

ductividad sin causa justificada por espacio de dos años - consecutivos.

Hemos descrito la regularización del ejido dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria, misma que dentro de otra de las innovaciones de dicha Ley está comprendida la Organización en el Ejido.

#### III.4. Organización del Ejido en la Ley Federal de la Reforma Agraria.

El punto sujeto a estudio en esta parte, está - - comprendido en diversos aspectos del Libro Segundo que - - sientan las bases para llevar a cabo una transformación radical de los ejidos organizándolos para su explotación y la comercialización de sus productos ya sean éstos agropecuarios o de otra índole. Esta es, seguramente una de las partes más importantes; pero más discutible de la Ley, trata de establecer, en lo que ahora es independencia absoluta de cada miembro del ejido en orden interno -bajo cierta disciplina- la convivencia de los ejidatarios que, de realizarse, cambiaría totalmente el panorama de miseria, atraso cultural y desamparo que priva en los campos de México hasta convertirlo en una especie de arcadia feliz, veamos algunos as

pectos de este cambio trascendental.

"a).- Se faculta a la Asamblea General (autoridad interna en el ejido) de ejidatarios para formular y aprobar un Reglamento Interno del Ejido que regule el aprovechamiento de los bienes comunes y las tareas de beneficio colectivo que deben realizar los ejidatarios,

"b).- Se le faculta igualmente para formular los programas y dictar las normas necesarias con objeto de organizar el trabajo en el ejido para intensificar la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sistemas de comercialización y allegarse los medios económicos adecuados". (31)

Parece indudable que los autores de esta parte de la Ley Federal de Reforma Agraria se inspiraron en el Koljós de la Unión de Repúblicas Soviéticas. La bondad de sus finalidades es indiscutible pero en México será difícil de realizarlo porque es un país capitalista, con una Constitución que hace imposible obligar a los ejidatarios a cumplir con el programa de trabajo a no ser que se trate de ejidos

que, conforme a la Ley, deben explotarse colectivamente.

"c).- Los ejidos podrán crear sociedades cooperativas, uniones o mutualidades y centrales de maquinaria por si o asociados con otros ejidos,

"d).- Tienen los ejidos preferencia para recibir asistencia técnica de instituciones oficiales,

"e).- Las industrias rurales son objeto de especial estímulo y programación por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Industria,

"f).- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados deben promover la formación de cooperativas de consumo de artículos de primera necesidad, manejadas por los ejidos,

"g).- Ejidos y comunidades tienen derecho preferente para recibir los servicios sociales de pasantes de carreras universitarias y técnicas,

"h).- Las empresas productoras de semillas mejoradas están obligadas preferentemente a venderlas a los ejidos,

"i).- Las empresas estatales o de participación estatal deben de canalizar su producción de semillas, maquinaria, implementos agrícolas, alimentos y medicinas veterinarias, hacia los ejidos,

"j).- Deben crearse centros regionales para impartir enseñanza sobre administración rural, agropecuaria, ganadera y otras técnicas relacionadas con el campo y en los ejidos de cierta importancia, escuelas prácticas de oficios de artesanías,

"k).- Cada ejido tendrá una unidad agrícola industrial para la mujer, instalada en una parcela ejidal, a fin de que las mujeres no ejidatarias, mayores de 16 años, exploren colectivamente una granja agropecuaria e industrias rurales, contando con centros de costura, educación, molinos de nixtamal e instalaciones destinadas específicamente a la protección de la mujer". (32)

Como se ve, todas estas y otras disposiciones semejantes que contiene la Ley Federal de Reforma Agraria, son en extremo generosas e inspiradas en la justicia social; pero están sujetas en primer lugar, a la rehabilitación de -

los ejidos y en segundo lugar a la elevación del nivel de -- cultura de los ejidatarios.

Ni la reglamentación anterior, ni el programa de - trabajo para la explotación de la tierra y la comercializa- ción de los productos agropecuarios, pueden hacer el mila - gro de que en los millares de ejidos pulverizados las parce - las de la media, de una, de dos o cuando más de cuatro hec - táreas, se tornen suficientes para satisfacer las necesida - des del ejidatario y su familia. .

En cuanto a la organización económico-social del - ejido, es imposible lograrla con un campesino ignorante y - desvalido que en su mayoría vive prácticamente al margen de la civilización moderna e incapacitado para sumarse a ella. Veckman y Fuensalida en su obra sobre el concepto de margi - nalidad dicen que "Por marginales se entiende a los grupos sociales que no obstante ser miembros de la sociedad de un país, no llegan a penetrar en la intimidad de su estructu - ra" y trasladando este problema no sólo a uno u otro aspec - to de la vida de dichos grupos, sino a la totalidad de la - persona humana, por marginado se entiende a aquél que "está realmente incapacitado para poner fin por sí mismo a su mi - seria".

De nada sirve que la Ley Federal de Reforma Agraria establezca una serie de preceptos para organizar a los ejidatarios y ofrezca facilidades y sugerencias para mejorar - los económica y socialmente, si, además de su miseria, son incapaces de aprovechar todo esto, porque la inmensa mayoría de ellos no saben leer ni escribir y en ciertas regiones de nuestra patria existen grupos que no hablan el castellano y se hallan bajo la influencia de tradiciones indígenas, con lo cual quedan aislados por la carencia de información derivada de la ignorancia.

¿Quiere decir esto que la innovación de la Ley que se refiere a la organización ejidal es inoperante y por lo mismo inútil? no, aunque en la actualidad así parezca; pero las leyes no solo se dictan para el presente sino para el porvenir y si están bien hechas, son un factor de evolución y de progreso. Toda esta parte de la Ley a pesar de sus evidentes fallas de redacción y de programación que podrán corregirse en el futuro a medida que se confronten con la realidad, significa un pozo de enorme trascendencia en la Reforma Agraria. Constituye un reto para el régimen que la sustenta, exige una reestructuración completa de la Secretaría de la Reforma Agraria, con objeto de hacer realidad, en lo posible, dentro de un período de seis años, lo que actualmente parece irrealizable ya que sus informes anuales -



no deben concretarse, como en el pasado, principalmente al número de hectáreas repartidas, sino que tendrá que referirse al número de ejidos organizados, al número de parcelas - insuficientes, al número de cooperativas de consumo creadas, a los centros regionales de educación rural y de escuelas de artes y oficios establecidos.

A las unidades agrícolas industriales que para la mujer han sido construidas y puestas en función; a las industrias rurales fomentadas, claro que todo esto resultara extremadamente costoso y la Secretaría de la Reforma Agraria no podrá hacerlo por si misma, en muchos casos su papel será el de gestora ante la Secretaría de Estado correspondiente y de coordinadora de cuanto logre obtener para el desarrollo efectivo y eficiente de la Reforma Agraria que de acuerdo con la nueva Ley exige una verdadera movilización - administrativa y de energía y recursos nacionales a fin de encauzarla sistemáticamente, de manera racional y justa en beneficio del campesino y del país.

Después de haber hecho referencia a la organización y situación del ejido, habremos de precisar lo que es un comunero.

El comunero, el Diccionario Enciclopédico Ilustrado

de la Lengua Castellana nos define aduciendo "Es aquél que posee un bien en comunidad con otro", la legislación agraria vigente no incluye definición al respecto; sin embargo se hacen consideraciones en relación a la institución de la propiedad comunal que se contempla a partir del Código Agrario de 1942, en su artículo 128 donde se establece que: -- "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden un estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que le pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren". El régimen de propiedad de los bienes comunales es idéntico al de los ejidos, siendo los derechos -del núcleo de población- sobre la tierra; inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles y por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transferirse, arrendarse, -- hipotecarse ni gravarse, en todo o en parte... A diferencia de los ejidos, las tierras de labor comunal no se fraccionan legalmente para parcelarse entre los derechohabientes; en consecuencia, la tierra de cultivo comunal es distribuida y apropiada de acuerdo con la costumbre local. De hecho, en la mayoría de los casos, funciona como una propiedad privada, ya que las parcelas poseídas individualmente por los comuneros son consideradas y respetadas como tales por todos los miembros de la comunidad. Estas propiedades son con frecuencia objeto de contratos de compra-venta y de aparce-

ría o arrendamiento. El Código Agrario de 1942 y los que le siguieron no conceden mucha atención a la propiedad comunal. Aspectos de su funcionamiento tales como la identificación de los derechohabientes y la distribución de la propiedad dentro de la comunidad; en el citado Código, en los artículos 143 al 145, se estipula el derecho que tienen las comunidades de optar por el régimen ejidal, caso en el cual la tierra cultivable se fraccionará al igual en los ejidos.

Dada la insuficiencia de las disposiciones contempladas en el Código Agrario de 1942, se expidió en 1958 un reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales. En este ordenamiento se establece la necesidad de levantar un censo en las comunidades, a efecto de dictaminar el número de comuneros y también la elección de un representante comunal; los artículos 14 y 17 de dicho reglamento establecen el derecho de titulación, en propiedad privada, de terrenos poseídos individualmente por los comuneros o por los propietarios que no lo sean, siempre que no rebasen de 50 hectáreas y que la adjudicación individual sea reconocida, aceptada y respetada por la comunidad.

Con esta base, la Reforma Agraria había disuelto y convertido en propiedad privada muchas antiguas comunidades,

a la vez que creaba otras o sea los ejidos.

En la actualidad parece que México y Bolivia son -- los únicos países americanos donde la legislación moderna -- reconoce a las antiguas comunidades agrarias su status de tenencia de la tierra. Al mismo tiempo, los protege positivamente contra ulteriores despojos y abusos, esto lo podemos constatar en el artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria que a la letra dice:

"En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán Comisarios, Consejos de Vigilancia y -- Asambleas Generales, de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales de igual designación y les serán aplicables todas las disposiciones contenidas en esta Ley". (33)

Es notorio que los niveles de vida de los comuneros, son bajos y no se advierten grandes diferencias entre ellos aunque la alfabetización ha hecho progresos y el monolingüismo en idioma indígena ha disminuído, la comunidad indígena

33.- Reyes Osorio Sergio, "Estructura y Desarrollo Agrario en México", Ed. Fondo de Cultura Económica, México -- 1974 págs. 539 y sigs.

ha ido perdiendo paulatinamente sus características tradicionales, sin embargo, la tierra la siguen conservando comunamente.

Hoy el Gobierno, con la Ley de Fomento Agropecuario, procura dar su apoyo y asistencia para hacer evolucionar a estos grupos cuya tradición comunal se va perdiendo, sin beneficio para nadie y si en perjuicio no solo de su población sino de los recursos que están a su disposición, ya que consideran que los núcleos de población de bienes comunales pueden representar una base importante, para lograr organizaciones superiores y no que sean grupos de defensa de sus derechos a la tierra, sino, organizaciones de carácter productivo orientadas hacia empresas más efectivas para el futuro de la comunidad. El comunero de acuerdo con lo que hemos señalado, es el campesino que pertenece a un núcleo de población con bienes comunales, al que se le confirmaron y titularon esos bienes.

### III.5. Organización de la Pequeña Propiedad en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Resulta importante nuevamente, proceder a la emisión de un concepto genérico de lo que es nuestro objetivo en es-

te punto.

¿Qué es la Pequeña Propiedad? y la encontramos definida como "la indispensable atendiendo a su productividad, para cubrir las necesidades de una familia campesina de clase media". (34)

El segundo párrafo de la fracción XV del artículo 27 Constitucional, la describe en los siguientes términos - "Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación, y el quinto párrafo del inciso citado, manifiesta "Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos". (35)

34.- "Pequeña Propiedad", Editada por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, México 1973, pág. 17.

35.- "La Pequeña Propiedad su breve Historia-Jurídica en México", Editada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, pág. 65.

El Doctor Mendieta y Núñez expone diversos criterios sustentados para definir o determinar la pequeña propiedad:

"a).- Es la extensión hasta de 50 hectáreas que, constitucionalmente es inafectable en caso de restitución,

"b).- Es aquella propiedad menos extensa de las inmediatas al pueblo solicitante de ejidos,

Aquí se determina la pequeña propiedad comparando la extensión de los latifundios más próximos al núcleo de población solicitante y estimando pequeña propiedad al de menos extensión territorial.

"c).- Es la extensión máxima que cada Estado y Territorio puede poseer en un solo individuo o sociedad de conformidad con la facultad que la Constitución le otorga a las Entidades Federativas sobre este particular,

"d).- La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias de sus tesis señala "Se entiende por pequeña propiedad la porción de la tierra que pueda cultivar por sí mismo un campesino o familia campesina". (36)

El Reglamento Agrario de 1922, no definió la pequeña propiedad pero ordenó en su Artículo 14 que se exceptuaran de la dotación ejidal 150 hectáreas de riego o humedad, 250 hectáreas de temporal con precipitación pluvial abundante y regular, y 500 hectáreas de temporal de otras clases.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, en su Artículo 105 señala "Se exceptuarán de las afectaciones ejidales, por considerárseles pequeña propiedad, 150 hectáreas cualquiera que sea la calidad de ellas". (37)

Con la reforma del artículo 27 Constitucional del 9 de enero de 1934, se cometió el error de no precisar el concepto de pequeña propiedad, sino más bien nuevas disposiciones de carácter procesal aún cuando es bien cierto que en la fracción XV de este precepto se estableció la garantía de inafectabilidad de la pequeña propiedad.

El Código Agrario de 1934 en su artículo 51 determinó que serían inafectables por concepto de dotación: Las -

37.- Mendieta y Núñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional 3a. Edición, Ed. Porrúa, S. A. México 1973 pág. 85.



superficies que no excedieran de 150 hectáreas de riego; - 300 hectáreas de temporal la extensión necesaria en terrenos cultivables de caña, para alimentar la molienda; 300 hectáreas con plantación de plátanos, café cacao y arboles frutales, es de gran notoriedad el establecimiento de las diversas calidades de tierra antes descritas por las leyes, reglamentos y decretos que marcaron al respecto.

Por decreto del Congreso de la Unión del 31 de diciembre de 1946, se consignó por primera vez; en el texto constitucional, el concepto y definición de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, en los términos a que se referían los artículos 104 del Código Agrario de 1942.

"Las superficies que no excedan de 100 hectáreas de riego o humedad de primera, 200 hectáreas de temporal y - - agostadero susceptibles de cultivos; hasta 150 hectáreas de dedicadas al cultivo del algodón con riego por bombeo; hasta 300 hectáreas en cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina hasta 500 hectáreas dedicadas al guayule y en lo referente a terrenos de explotación ganadera, conforme al artículo 114 el límite de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes". (38)

38.- "La Pequeña Propiedad su breve Historia-Jurídico en México" Editada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980 - pág. 79.

La Ley Federal de Reforma Agraria, conceptúa y define a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, en los términos de la fracción XV del artículo 27 Constitucional, estableciéndose la modalidad de la pequeña propiedad agropecuaria, que consiste en el computo y equivalencias de terrenos que dedicándose a la ganadería, tengan superficies cultivables para la siembra de forrajes (artículos 250 y 259 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Asimismo observamos que se toman medidas a efecto de impulsar la pequeña propiedad en el aspecto de producción, como lo señala el artículo 27 Constitucional en su tercer párrafo.

"Artículo 27 Constitucional párrafo tercero.- Se dictarán las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad lo que en la actualidad constituye, conforme a las reformas que ha sufrido el precepto Constitucional, su explotación ininterrumpida pero no para el efecto de que el pequeño propietario obtenga mejores y mayores recursos económicos, sino que es una obligación social de producir alimentos". (39).

39.- Mendieta y Núñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional", 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1973, pág. 36.

Al respecto podemos afirmar que el pequeño propietario es un campesino de la clase media rural.

Aún a pesar que las diversas legislaciones, reglamentos y decretos, no se definió en sí el concepto de "pequeña propiedad", pero hemos considerado que la definición que más se apega a nuestros fines será: "Es la cantidad suficiente de tierra, para satisfacer las necesidades de una familia de la clase media rural siempre y cuando produzca para los demás en relación con la riqueza potencial de su superficie".

La organización de la pequeña propiedad no la encontramos enmarcada en la Ley Federal de Reforma Agraria, ésta sólo se avoca a establecer las diversas formas o tipos de propiedad, las formas de afectabilidad e inafectabilidad, así como los medios de defensa de la misma.

La pequeña propiedad esta constituida como una asociación civil, reconociéndose en nuestro país dos formas en que puede efectuarse la agrupación de individuos; siendo la asociación civil y la sociedad civil, así las normas de sociedades y asociaciones forman secciones enteras del Derecho Civil y del Mercantil.

Como hemos señalado, la pequeña propiedad es una --

asociación civil, la Ley civil la caracteriza por su finalidad, que debe ser de carácter no económico, es decir, el fin que persiguen los individuos al unir sus recursos y esfuerzos no debe tener ningún aspecto económico, si por el contrario el fin que se trata de realizar es de carácter preponderantemente económico, pero no constituye una especulación comercial, se estará legalmente en presencia de una sociedad civil, sin embargo, cuando los fines de carácter especulativo comercial resultará una sociedad mercantil, pero, la legislación mercantil abandona por completo la idea de analizar el fin que persiga la agrupación que vaya a constituirse, para usarlo como nota determinante del concepto de la sociedad mercantil adoptando un criterio simplemente estructural, formal, diciéndose que sociedad mercantil es aquella que se constituye estructurándose y organizándose en cualquiera de las formas o tipos reconocidos y detallados por las leyes mercantiles.

La pequeña propiedad es una de las realidades agrarias que constituyeron verdaderas instituciones revolucionarias, la pequeña propiedad ganadera o agrícola, con toda claridad el artículo 27 Constitucional señala la importancia de la misma, y fija con toda precisión su extensión y características cuya finalidad debe estar en explotación, característica que vuelve congruente con el concepto de propiedad en función social.

## C A P I T U L O I V

### "LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO" (SU ESTUDIO JURIDICO)

IV.1. CAUSAS QUE LA MOTIVARON

IV.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

IV.3. INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA PROPIA LEY

IV.4. LA REAGRUPACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

IV.5. LOS PROBLEMAS DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION

IV.6. SU RELACION CON LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

IV.7. FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO

M-0030795

## C A P I T U L O I V

### "LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO" (SU ESTUDIO JURIDICO)

#### IV.1. Causas que la motivaron.

En México no existe una adecuada infraestructura agrícola para obtener producciones que alcancen el ritmo de crecimiento de la población que ocurre en el país, ello enmarcado en sus propias características, que no son más que el reflejo de una situación mundial en la que el crecimiento de la población y sus necesidades alimenticias -- han sobrepasado la producción agrícola, sumida en un marasmo de complicaciones técnicas, humanas y climatológicas.

El ser humano tiene diez u once mil años de practicar la agricultura y todavía no ha encontrado otras formas de cubrir sus necesidades de alimentarse que las mismas -- que tuvieron los primeros hombres que domesticaron los animales y labraron las tierras las perspectivas para incre -

mentar la producción agrícola son muy poco halagueñas, el hombre ha sido capaz de conquistar la luna pero está perdiendo la batalla de la agricultura que en último término es la batalla de la alimentación, de la supervivencia de la misma especie.

El estómago de México, no obstante que es uno de los peores alimentados del mundo, tan solo en maíz, requiere anualmente de un incremento de la producción de 145,000 toneladas para lo cual se necesita sembrar con esta gramínea más del 50% de la superficie nacional cultivable, pero ni aún así podría hablarse de seguridad en las cosechas, el 95% de las plantaciones maiceras son de temporal y por lo mismo, expuestas a las variaciones climatológicas, fuera del control humano. En estas condiciones y problemas se desenvuelve el trabajador del campo, que requiere seguridad para mitigar las necesidades en una subsistencia tan precaria. El campesino tiene grandes deficiencias como el nivel educativo tan pobre y el analfabetismo que arrastra los defectos de adiestramiento y tecnificación, lo condenan a un escaso rendimiento, una parte considerable de la población se dedica a las labores rurales contando para ello con un escaso capital y un déficit en capacidad física y agilidad mental, es decir, con agravantes que inclinan la balanza hacia una baja productividad por hombre y

por unidad de superficie.

La temporalidad de los cultivos, el subempleo, la relación desfavorable de intercambio de los productos agrícolas y urbanos, la precaria tecnificación del medio, la desigualdad de la tenencia de la tierra y sus tipos de diversos de explotación amén del acelerado crecimiento demográfico, constituyen entre muchos factores predominantes, la obstaculación del desarrollo del sector agrícola en el país.

Mientras un agricultor en Estados Unidos, produce alimentos en un promedio para 22 familias, en Francia para 18, en Alemania para 15 y en Inglaterra para 12, en México existe la triste realidad de que, de 100 campesinos 50 no alcanzan a producir ni siquiera los alimentos que demandan sus allegados, 30 apenas si llegan a tal producción y sólo 20 obtienen para cubrir sus necesidades y surtir a 7 familias más.

Asimismo la migración del hombre del campo a la -- ciudad acarrea un grave problema, el de su proletarización, tras el proceso de desarraigo de la familia rural de su medio y el surgimiento que de ella se hace en la urbe, donde no encaja, el campesino se convierte en mano de obra no ca



lificada que se sitúa en competencia desigual con el trabajador de la industria y en consecuencia, no pocas veces se transforma en el ejemplar de saber todo, que vive en condiciones infrahumanas.

El campesino no abandona el campo, sino que el -- campo expulsa al campesino, por las condiciones adversas, falta de agua, suelos erosionados, falta de técnicas, garantías, falta de recursos económicos, siendo por ello presa fácil de los demagogos y explotadores que usan al campesino como bandera para fines políticos.

Puesta en marcha la Reforma Agraria, que parte del artículo 27 Constitucional y cuyo espíritu consiste en procurar la satisfacción de las necesidades del campesino, -- contándose entre éstas no solo la carencia de un pedazo de tierra, sino la alimentación, el vestido y la educación, -- en fin, buscar el bienestar de los grandes núcleos campesinos mediante el logro de metas de orden social y moral, a más de medio siglo de su inicio, observamos un panorama -- distinto al que presentaba la colonia o en el siglo pasado como observamos con la Reforma Agraria se corrigieron errores, pero se crearon otros nuevos, ya resumidos con anterioridad, no podemos soslayar que la verdad real del hombre del campo es de pobreza, lo que se observa sólo es miseria,

promiscuidad e ignorancia.

Durante años los apoyos y servicios institucionales se han canalizado preferentemente a las tierras de mayor productividad, estas ubicadas en los distritos de riego, donde se obtiene mayor productividad agrícola y se ha desviado en gran medida a los usufructuarios de los terrenos de temporal, quienes son los predominantes con una producción en algunos casos casi de autoconsumo y que, por lo mismo, participan en volúmenes muy reducidos.

La carencia de un programa sobre producción de alimentos básicos agropecuarios, ha originado que el país se transforme de autosuficiente y exportador de productos agropecuarios, a gran importador de alimentos, perdiéndose no solo la autosuficiencia alimentaria sino también la posición de exportador de los mismos.

Por ello y aunado a otro tipo de problemas ya reseñados, se introdujo durante el sexenio del Licenciado López Portillo una nueva política tendiente a modernizar la explotación agrícola, de extensiva a intensiva; a través de la creación de un marco jurídico "Ley de Fomento Agropecuario", el cual contempla la formación de nuevas figuras asociativas, como la organización de unidades de produc --

ción, asimismo, dentro de los propósitos de esta Ley está el evitar el excesivo e inconveniente fraccionamiento de la propiedad rural y por otra parte alienta la reagrupación de las mismas superficies a fin de evitar la pulverización de la tierra y favorecer su integración.

Los objetivos de la Ley de Fomento son básicamente crear mecanismos necesarios, estímulos, facilidades, a fin de aumentar cuantitativa y cualitativamente las inversiones en el sector agropecuario y forestal; crear nuevas fuentes de empleos; aumentar producción y elevar los índices de productividad; hacer posible el autoabastecimiento de productos básicos del campo; lograr que las actividades agropecuarias y forestales contribuyan de manera permanente a la solución de los problemas económicos y sociales del país, así como, el incrementar el ingreso de los campesinos que trabajan su tierra y la elevación del nivel de vida del campo.

Las principales causas que motivaron la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario son: la insuficiente producción y productividad; el permanente deterioro de las organizaciones campesinas; la dramática descapitalización, el peligroso clima de injusticia; el atraso cultural y, el gravísimo empobrecimiento de las grandes masas -

campesinas. Esta Ley en orden a sus objetivos prioritarios concretados en el fortalecimiento del agro mexicano, en su capacidad de producción, se manifiesta en tres modalidades.

"a).- Producción de alimentos básicos que demanda la población,

"b).- Materias primas que exige la industria nacional, y,

"c).- Productos que convenga exportar". (40)

El Sistema Alimentario Mexicano, constituye la fuente y antecedente inmediato de la Ley de Fomento, establece la estrategia de acción para el aprovechamiento inmediato de nuestro gran potencial productivo, con metas de producción y consumo a corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de asegurar la alimentación y sano desarrollo de la población.

La Alianza para la Producción, forma el complementen-

to de estas dos disposiciones, siendo su objetivo el encauzar soluciones a los problemas de la economía del país, -- relacionados con la producción mediante los esfuerzos de - las clases sociales que intervienen en el proceso económico del país.

La urgente necesidad de producir más por unidad de superficie y con mayor eficacia, se hace patente cuando se piensa en el alto porcentaje de la población rural en el - país, misma que debe mejorar su capacidad económica ante - un futuro en el que la superficie por hombre tiene que ser atendida con recursos tecnológicos más adecuados, ya que - con ello podrán alcanzarse índices de productividad superiores que con el empleo de instrumentos prehistóricos y - métodos anacrónicos.

Por ello la Ley de Fomento tomó plena conciencia - de tres supuestos básicos: fomentar la totalidad de las actividades agropecuarias y forestales a partir de las instituciones jurídicas dadas por la Constitución y las demás - leyes de la materia, sin modificar o alterar las actuales formas de propiedad; lograr que el sector agropecuario se integre en una precisa planeación, como requisito indispensable para una mayor producción nacional y beneficiar realmente lo económico a los campesinos y a sus familias.

La solución actual de la Revolución Mexicana, para lo que se entregó la tierra, fué para que se trabaje con organización y con eficiencia alcanzando los tres propósitos de nuestra modernidad en el campo: producción, productividad e ingreso para el campesino. La Ley de Fomento, - esta encauzada a resolver el problema básico del país, el problema de la alimentación.

López Portillo afirmó al respecto: "La finalidad - de dicha Ley, es la de procurar que el sector productivo - agropecuario pueda organizarse mejor, sumar voluntades y - recursos y producir más eficientemente, la cuestión agropecuaria es el problema de la supervivencia en nuestro país, de su independencia económica y en consecuencia, de su independencia política". (41)

#### IV.2. Fundamento Constitucional.

El sentimiento nacionalista del Constituyente de - 1917 buscó asegurar para el país su patrimonio propio, los gobiernos revolucionarios han velado a través de reformas,

41.- Revista Impacto N°1610 del 7 de enero de 1981, pág. - 81.

adiciones y leyes reglamentarias al artículo 27 Constitucional, por la realización de un aprovechamiento y explotación de los recursos naturales en beneficio de la Nación.

Las modificaciones introducidas en el artículo 27 - Constitucional, cambiaron en esencia, a sus mandamientos se agregaron nuevas disposiciones con el propósito de complementar las bases de la Reforma Agraria que contenía originalmente en su redacción primitiva y en la actual, estableciendo todo en sistema de propiedad territorial, que teóricamente se considera perfecto para resolver el problema - agrario del país, por estar firmemente asentado sobre antecedentes históricos en la realidad nacional y en los principios de justicia social.

Esta norma constitucional, por los términos generales en que esta concebida y redactada, por su evidente espíritu de justicia social, otorga al Estado las más amplias facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, que tienden a lograr el bien común, como una de las metas supremas del sistema jurídico mexicano.

El párrafo tercero del 27 Constitucional, por sus proyecciones sociales, así como por las amplias facultades que otorga al Estado, para lograr la justicia social distrib

butiva reviste gran importancia.

Artículo 27 Constitucional párrafo tercero.- "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos de la tierra, agua y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento 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 nú



cleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrá derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación." (42)

Tres importantes facultades otorga al Estado el citado párrafo: una el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de la conservación; y última, dotar a los núcleos de población de las tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades.

Como observamos, con estas disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional párrafo tercero, se pretende lograr un desarrollo armónico del país lo que implica mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo, sean rurales o urbanas que en un alto número carecen de un bien aceptable y con demasiada frecuencia su vida transcurre

42.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S. A. pág. 20.

re en condiciones precarias. Por ello la expedición de la "Ley de Fomento Agropecuario", la cual no solo se avoca al problema de la producción de alimentos, sino que el fundamento base de esta Ley, se encuentra englobado en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

#### IV.3. Inconstitucionalidad de algunas Disposiciones de la propia Ley.

Así como hemos abordado los motivos que originaron la promulgación de la Ley de Fomento y su fundamento constitucional, observamos que, al igual que otras disposiciones legales, no son perfectas, la Ley que analizamos contiene aspectos inoperantes y otros anticonstitucionales.

La Ley de Fomento se apoya sobre la falsa idea de -- que ya se realizó o está por terminarse la redistribución -- del agro, según los lineamientos establecidos por el artículo 27 Constitucional, procediendo con ello a organizar a los tres tipos de tenencia: ejidal, comunal y pequeña propiedad, a fin de aumentar la producción especialmente de alimentos -- básicos hasta llegar a la autosuficiencia misma, que asegura ría la independencia del país.

La Ley de Fomento, aborda aspectos de tipo conflictivo

vo, ya que en el párrafo tercero del artículo 32 se dice:

"las unidades que se formen se registrarán exclusivamente por - las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma - Agraria"y en el párrafo segundo del artículo 35 se dispone:

"Las unidades de producción no modificarán el régimen jurídico de los ejidos y comunidades ni afectarán los - derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros, - - tampoco podrán modificar la situación jurídica de las pequeñas propiedades, ni las causales de afectación agraria".(43)

Sin embargo, en el caso de que un ejido se convierta en Unidad de Producción, ésta quedará bajo la autoridad, la representación y la responsabilidad de uno o varios administradores, de manera que el Comisario Ejidal sobrevivirá en situación un tanto degradada, como lo explicaremos más adelante.

La Ley tiene aspectos muy discutibles, así el Título quinto se ocupa de las tierras ociosas sin fundamento alguno constitucional.

La Constitución Alemana del 14 de agosto de 1919 en

tre otras cosas declara:

"La propiedad obliga su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general", y más concretamente agrega en otro de los párrafos de su artículo 153; - "el cultivo y explotación de la tierra es un deber de su propietario para la comunidad". (44)

Nada parecido hay en el artículo 27 de nuestra Constitución de 1917, que sirva de fundamento a las disposiciones de la Ley de Fomento Agropecuario, que se refieren a las tierras ociosas. En consecuencia, en México no es obligatorio el cultivo de la tierra.

Sin embargo, analógicamente el cultivo de la tierra es forzoso puesto que la propiedad es una función social, - ésto parece evidente, pero mientras no lo disponga de manera expresa el texto de nuestra máxima Ley, el propietario es libre de cultivar o no su predio según convenga a sus posibilidades o a sus intereses. Si ésto es así, resulta anticonstitucional el artículo 72 de la Ley.

"Artículo 72.- Se declara de utilidad pública el -- aprovechamiento de las tierras ociosas: al efecto la Nación podrá en todo tiempo ocupar temporalmente aquellas que sus propietarios o poseedores no dediquen a la producción".

"Artículo 80.- Establece que: La Secretaría encomendará la explotación de las tierras ociosas a una entidad legalmente autorizada del sector público". (45)

Hasta aquí la utilidad social de la expropiación de las tierras ociosas es evidente; pero el citado artículo -- agrega que esa entidad del sector público "estará capacitada para celebrar contratos para el uso y goce de las tierras ociosas con los solicitantes que cumplan con los requisitos a que alude el artículo 84".

Es decir, se expropiarán las tierras ociosas a un particular para entregar su uso y goce a otro particular y -- ello no cabe dentro de los tres aspectos de la utilidad pública y es francamente anticonstitucional; pero el propietario de una tierra ociosa que lo está porque no tiene dinero para cultivarla, menos podrá pagar a un profesionalista para

que solicite un amparo a su favor.

Aún cuando se trata de una ocupación temporal en -- realidad es una expropiación de esta especie que debe indem nizarse de acuerdo con el artículo 27 Constitucional y así está dispuesto en el artículo 86 de la Ley que comentamos.

En relación a la mención referente a la anticonsti- tucionalidad del ordenamiento que se refiere a las tierras ociosas, así mismo, que no establece la obligación de los - propietarios de cultivar la tierra, la Constitución en su - párrafo primero señala:

"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 de- recho de transmitir el dominio de ellas a los particulares - constituyendo la propiedad privada". (46)

Ahora bien, la propiedad privada es la que tiene los tres principios esenciales el uso, el goce de sus frutos y - la disposición de los mismos. Es cierto que estos princi --

pios absolutos han sido atemperados en los tiempos actuales con un sentido social que contempla todo el artículo 27 de nuestra Constitución en materia de propiedad territorial; - pero la misma es de estricto derecho y mientras no establezca de manera clara y precisa la obligación de cultivarla, - ninguna Ley secundaria puede establecerla. Es cierto que - el artículo 27 Constitucional dice en su párrafo segundo -- "las expropiaciones solo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", es decir, la utilidad pública es la esencia de la expropiación y la Ley reglamentaria de este párrafo en su artículo primero hace enumeración de las causas de utilidad pública y no se refiere a las tierras ociosas; pero en su fracción VII agrega las demás causas previstas por leyes especiales y puede decirse - que de esta fracción se deriva la constitucionalidad de la Ley de Fomento Agropecuario que considera de utilidad pública la expropiación temporal de las tierras no cultivadas.

Consideramos el asunto muy discutible porque la - - utilidad pública se divide en utilidad pública propiamente dicha, utilidad nacional y utilidad social.

Utilidad pública en los casos por ejemplo de que se expropie una propiedad privada para construir un jardín o - una carretera a los que tiene acceso y se beneficie todo el

público, todos los ciudadanos. Utilidad Nacional cuando se expropie un terreno particular para levantar una fortaleza que en caso dado servirá para la defensa de toda la Nación y utilidad social cuando se expropie para proteger a una clase social como es el caso de las expropiaciones agrarias,

Pero en donde no aparece ninguna de las causas de utilidad pública es cuando se expropián bienes de un particular para entregarlos a otro particular que es lo que autoriza según observamos la Ley de Fomento Agropecuario, y por ello en este aspecto es anticonstitucional.

El título VII se ocupa del recurso administrativo y el artículo 100 establece: "Contra las resoluciones que dicte la Secretaría en aplicación de esta Ley, el interesado podrá interponer recurso de revisión ante la Secretaría del ramo". (47)

La disposición nos parece absurda pues es una regla universal que de las revisiones conozca una autoridad distinta de la que las dictó, toda vez que en una Secretaría de Estado todos los Directores o Jefes de Departamento dependen del Secretario y acuerdan con éste las decisiones



que dicten de manera que ofrece poca o ninguna garantía la -  
revisión ante el propio funcionario que la aprobó.

Asimismo, consideramos que el Título IV que se refiere al reagrupamiento de la pequeña propiedad, es un título -  
impropio por que el artículo 27 de la Constitución, fracción XV, párrafo segundo dice "Se considerará pequeña propiedad -  
agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación", (48)

Es claro que si se agrupan rebasarían el límite señalado, el título consideramos debería llamarse "Reagrupación de Propiedades Menores de cien hectáreas de tierras de riego o su equivalente en otras clases", que es en realidad a las que se refiere el citado título,

#### IV.4. La Reagrupación de la Pequeña Propiedad.

La Ley de Fomento Agropecuario, en su título cuarto se refiere al Reagrupamiento de la Pequeña Propiedad, título que como señalabamos anteriormente lo considerabamos - -

impropio, establecimos que este debería llamarse Reagrupación de Propiedades Menores de Cien Hectáreas de Tierras de Riego o su equivalente en otras clases, que es en realidad a las que se refiere su artículo 63 del citado ordenamiento.

Artículo 63.- "Para los efectos de esta Ley, se considera minifundio la superficie de terreno, que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región". (49)

Si nos avocamos al estudio del título de la reagrupación de la pequeña propiedad, entenderemos que por pequeña propiedad se establece "La que no exceda de cien hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación" (50), es claro que si estas se agruparan rebasarían el límite señalado en su ordenamiento establecido, anteriormente.

La Ley de Fomento ha considerado al minifundio como

49.- Ley de Fomento Agropecuario; pág. 54.

50.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 31.

la extensión de tierra que tenga como mínimo la de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes..., como base de sus propósitos, sin embargo, nos preguntamos ¿Cómo podemos definir los predios inferiores a cinco hectáreas? ¿Estos cómo obtendrán los beneficios que otorga la aludida Ley? si por minifundio se entiende en la doctrina como "la situación específica de la tenencia de la tierra que se caracteriza en atención a elementos de incosteabilidad determinada por la insuficiencia superficial de los predios menores de cinco hectáreas o de las utilidades que arroja la producción de los mismos". (51)

Si tomamos en cuenta que el minifundio, a diferencia del ejido, ha practicado generalmente una economía de subsistencia, viviendo marginado de los progresos económicos, de aquí que se vea obligado a tomar alternativas para complementar su ingreso otorgando sus tierras en arrendamiento o aparcería con grandes desventajas o bien presta sus servicios como mano de obra barata, temporal o permanente.

Esta situación motiva que la mayoría de los campesinos del país no puedan subsistir como cultivadores y se vean obligados a vender su trabajo en un mercado saturado de ma-

no de obra, las nuevas modalidades en el trabajo no corresponden a los sistemas de organizaciones anteriores y los campesinos no han logrado crear nuevas y mejores bases de acción y solidaridad. Por otra parte, los mecanismos de control y represión anquilosados por la corrupción, tampoco responden a la nueva situación y se deterioran visiblemente, el campesino tiene un nuevo margen de libertad, pero carente de organización y de programas.

Asimismo, éstos no están organizados políticamente; su potencial político es bajo, debido a su dispersión, su aislamiento y al hecho de que su integración en la estructura de clases no los enfrenta directamente a una clase social dominante que ellos puedan fácilmente identificar, su mundo es pequeño y su visión del mismo es localista y limitada, sienten el peso y con frecuencia protestan por la explotación de un cacicazgo local, sin embargo, son incapaces de advertir que es la propia política agraria, la que mantiene el sistema que los condena a niveles ínfimos de subsistencia, ya que, como observamos, por lo general el minifundio está asociado a una agricultura pobre, realizada con pocos recursos económicos y niveles tecnológicos muy bajos, sin embargo, si se aplicara una política de fomento agrícola, como la Ley lo pretende como: pequeña irrigación, extensión agrícola, crédito, podría quizás contribuir a aumentar

la productividad de los minifundios existentes, pero probablemente agravaría el problema del empleo, ya que por lo general los progresos en la producción agrícola, tiende a desplazar a la mano de obra.

La Ley que analizamos propone la desaparición del minifundio en su estado actual y la elevación a la categoría de interés público, entendiéndose por ello, la preservación de la pequeña propiedad agrícola, a fin de evitar que ésta se subdivida en extensiones inferiores a cinco hectáreas, todo ello en virtud de que el minifundio cuenta con graves inconvenientes, es tanto o más antieconómico por razones obvias en el aspecto de: no permitir las economías de escala en cuanto a volúmenes de inversión, obras de infraestructura, maquinaria, aperos, ni de importantes aplicaciones de crédito por su insuficiencia como garantía real; su escasa producción no observa volúmenes considerables, es por ello que por sus inconvenientes graves, la Ley propone su desaparición, sin embargo, consideramos que el legislador se precipitó demasiado, ya que trata de ignorar la realidad del minifundio, ya reseñadas brevemente, el minifundio desempeña en la actualidad ciertas funciones sociales y económicas, donde se trabaja en forma mucho más intensiva que los predios mayores de cinco hectáreas, ya que éstos utilizan con mayor eficiencia los pocos recursos de que disponen,

que los agricultores grandes, la experiencia en otras partes del mundo demuestra que los minifundios pueden llegar a ser altamente productivos, aún con poco capital si se utiliza adecuadamente la abundante mano de obra disponible en el país, se ha hecho que se ignore y menosprecie el potencial del minifundio, sobre todo su potencial humano.

La Ley de Fomento, en su capítulo cuarto, no es realmente nuevo, anteriormente existió una Ley del 31 de diciembre de 1945 reglamentaria del párrafo tercero del 27 Constitucional, la cual fijó la superficie mínima de la pequeña propiedad, señalando la forma de agruparla e integrarla. Al igual que en la Ley que hoy analizamos, la idea principal del ordenamiento citado fué el evitar el excesivo fraccionamiento de la tierra, la pulverización de la pequeña propiedad que hiciera incosteable para cada minifundista, la explotación de la misma, así como declararla de utilidad pública, como observamos los fines que se persiguieron en la referida Ley son los mismos que ahora se pretende llevar a cabo mediante la Ley de Fomento Agropecuario, sin embargo, la Ley del 45 no tuvo base alguna en la Constitución y por tal motivo no se aplicó.

Con toda esa impotencia en que se encuentra nuestro campesino, podemos preguntarnos ¿cuáles son las posibilida-

des para su futuro? lo más factible si las condiciones permanecen iguales, esto significará que la mayoría de los -- campesinos pasarán su vida en la pobreza y miseria, y no -- habrá ningún alivio para su desesperanza, ésto relacionado -- con la finalidad de llevarse a cabo la Reagrupación de la -- Pequeña Propiedad.

#### IV.5. Los Problemas de las Unidades de Producción.

Como antecedente a nuestro objetivo, se encuentra la Ley de Conservación del Agua y el Suelo de 1946, la cual -- comprendió la organización de Unidades de Producción, y a -- cuyo amparo fueron celebrados los primeros convenios de coo -- peración entre agricultores de distintos sectores sociales, a quienes se les proporcionó auxilio técnico para la conser -- vación de los vitales elementos. Igualmente, con apoyo en el principio de que no basta poseer la tierra sino que hay que hacerla producir al máximo, la Ley Ganadera, estableció desde su vigencia, políticas para mejorar el nivel cultural de los ejidatarios ganaderos, poniendo a su alcance todos -- los recursos técnicos y económicos para darles eficiencia -- productiva y permitir la asociación de ejidatarios con comu -- neros y propietarios e impulsar la explotación pecuaria.

Francisco Fernández y Fernández afirmó "la premisa --

económica más importante para la cooperación productiva de las grandes masas, es el fomento por todos los medios, de una gran industria nacional capaz de reorganizar la agricultura sobre una base técnica moderna". (52) Es por ello, que en la cooperación de las economías campesinas se encuentra la única forma certera de armonizar los intereses privados de los campesinos con los intereses generales del Estado, haciendo que la gran masa participe en la construcción de la Nación que se pretende a través de la Ley de Fomento.

El primer Código Agrario, de 1934, creó los distritos ejidales, conjunto de esfuerzo para la producción, organizándose verdaderas unidades de producción semejantes a las que ahora la Ley de Fomento pretende, asimismo, el Código Agrario de 1942, permitió la explotación colectiva de los ejidos y el aprovechamiento común de los bienes ejidales y comunales, considerándose ésta como forzosa cuando las tierras constituyeran "unidades infraccionables", la observación que resulta de esta legislación, es que se trastocaron los propósitos y se desvió el camino que buscaba la liberación del campesino, toda vez que cuando estos tuvieron eficacia en la creación de las uniones establecidas y empeza -

52.- Secretaría de Programación y Presupuesto "La Pequeña Propiedad su breve Historia-Jurídico en México".



ron a recibir los beneficios económicos, se comprobó que va  
rios ejidatarios utilizaban asalariados en las labores agri  
colas.

Hemos recopilado las anteriores prevenciones legales, mismas que se relacionan con las disposiciones críticas de la Ley de Fomento, las cuales no las contradicen ni modifican, sino que las adaptan a las necesidades del nuevo siste  
ma de trabajo agrícola que se pretende, y explican la naturaleza jurídica de las Unidades de Producción, con ello se trata de organizar a una región fisiográficamente homogé --  
nea, para su integral explotación, es decir, que constituyan áreas o regiones de características similares de suelo y cli  
ma, a fin de establecer los programas de organización produc  
tiva que permita incrementar y mejorar la economía regional.

La Ley de Fomento Agropecuario intenta que los pro -  
ductores tengan mayores posibilidades de participación y de  
organización, ello apoyado por el suministro de insumos, -  
uso de maquinaria, equipos mecánicos, almacenamiento, proce  
samiento de los productos así como la prestación de servi -  
cios que requieran los productores con motivo de la explota  
ción de la tierra, asimismo, la Ley tiende a evitar la de -  
sorganización de los tipos de tenencia de la tierra, de la  
descapitalización del campo, de las tierras inafectables, -

con el solo propósito de entregar las citadas unidades - - entre pequeños propietarios, comuneros, ejidatarios, a efecto que mediante el trabajo directo, podrán conjugar sus intereses, los primeros buscan los recursos redundantes, los segundos contar con los medios adecuados de trabajo en común para aumentar los rendimientos de la tierra, mediante la unión de esfuerzos, y no como ocurre, adoptando soluciones en pugna con el espíritu y la letra de la Ley, como lo que conocemos como rentismo, forma de simulación que enajena el derecho al cultivo de la tierra.

Hemos destacado los objetivos que marca la Ley de Fomento, en relación a la creación de las Unidades de Producción, que indudablemente en estas condiciones los campos -- producirán más, sin embargo lo que la Ley ignora es la realidad del campo y trata de lograr sus objetivos autorizando y fomentando la agrupación de los pequeños propietarios, ejidatarios entre sí o de aquellos con estos, para formar grandes unidades de producción agropecuaria en las que sea posible por el uso de maquinaria, fertilizantes, plaguicidas y técnicas avanzadas a fin de elevar la productividad del campo, pero al crearse la unidad, no podrá darse trabajo en la misma a todos los ejidatarios, en virtud de que la introducción de maquinaria desplazará a gran número de ejidatarios, lo que es el inconveniente de la mecanización en

todo el mundo, lo mismo en la industria en general que en la agricultura y con ello se ocasionaría el que los ejidatarios queden privados del uso de ellas, pero recibirán -al levantarse la cosecha- la parte que les corresponde de la misma, sin trabajar, es decir, de ejidatarios, de agricultores, de campesinos se convertirán en rentistas, ahora bien, cuando éste labore conjuntamente la tierra, del producto de la cosecha se tendrán que deducir los gastos originados por concepto de sueldos a los administradores, adquisición de fertilizantes, maquinaria, por lo tanto el sobrante se repartirá entre los ejidatarios y como es lógico éstos no alcanzarán a satisfacer las necesidades de cada una de las familias campesinas, por tal motivo se verán obligados a seguir emigrando a determinadas regiones del país o a los Estados Unidos en busca de trabajo.

El artículo 32 de la Ley establece la posibilidad de que ejidos y comunidades no sólo puedan unirse para crear voluntariamente unidades de producción, sino que, pueden también asociarse con colonos o pequeños propietarios para el mismo fin; pero los pequeños propietarios temen a los campesinos en general por las invasiones de tierras que han hecho a veces y los ejidatarios y comuneros, a su vez, temen que aquellos los despojen de sus parcelas, por ello se necesitará una legión de promotores para convencer a los ejidatarios de los 27,000 ejidos que existen actualmente a fin -

de que reúnan sus parcelas y formen grandes unidades de producción, y demostrar que la asociación entre productores no sólo fomentará el arraigo, sino que permitirá al campesino elevar el nivel de responsabilidad, adquirir mayor conciencia de su propia valía y evitar el rentismo.

Otro problema que se presenta es sin duda que el ejido al convertirse en unidad de producción, quedará bajo la autoridad, representación y responsabilidad de uno o varios administradores, de manera que el comisariado ejidal sobrevivirá en situación un tanto degradada, pues, difícilmente podrá realizar lo establecido en los artículos 37 y 48 de la Ley Federal de Reforma Agraria que se transcriben enseguida:

"Artículo 37.- El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las Asambleas Generales. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes. Independientemente del tipo de explotación adoptado, el Comisariado contará con los Secretarios Auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y los demás que señale el reglamento interno del ejido para atender los requerimientos de la producción". (53)

"Artículo 48.- Son facultades y obligaciones de los Comisariados, que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus tres integrantes:

"Fracción I.- Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general;

"Fracción IV.- Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan;

"Fracción VII.- Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta Ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta Ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta Ley;

"Fracción XIII.- Proponer a la asamblea general los programas de organización y fomento económico que considere convenientes". (54)

Posiblemente por ésto, los comisarios ejidales se opondrán a la formación de las unidades de producción y como sigue vigente en materia ejidal la Ley Federal de Reforma Agraria, van a suscitarse varios conflictos entre los comisarios ejidales y los administradores de las nuevas unidades de producción y entre éstos y los ejidatarios.

No negamos la efectividad de la aplicación o desarrollo de las unidades de producción, sin embargo, para poder llevar a cabo la creación de las mismas, deberá de aplicarse una orientación productiva, ya que el hombre no solo es un animal racional y social; también se le puede definir como un animal productivo, capaz de transformar los materiales que encuentra a la mano utilizando su razón e imaginación. No sólo puede producir para vivir, no obstante, la producción material no es más que la expresión o el símbolo más frecuente de la productividad como un aspecto de carácter, la orientación productiva de la personalidad se refiere a una actividad fundamental, a un modo de relacionarse en todos los campos de la experiencia humana, abarca las respuestas físicas, mentales, emocionales y sensoriales hacia los demás, hacia uno mismo y hacia las cosas. La productividad es la capacidad del hombre para usar poderes y para realizar las potencialidades inherentes a él. El decir que usa sus poderes implica que debe ser libre y no dependiente

de alguien que los controle, implica, además, que se guía - por la razón, puesto que debe hacer uso de esos poderes úni camente si sabe cuales son, como usarlos y para qué. La - productividad significa que se experimenta a sí mismo como la personificación de los poderes y como su actor, otra for ma de describir la productividad es diciendo que la persona productiva anima a lo que toca; que infunde alma a cuanto - la rodea. La persona productiva da a luz sus propias facul tades y da vida a las personas y a las cosas.

Por su acercamiento productivo, despierta en los de- más una respuesta productiva a menos que estos sean tan - - improductivos que no les pueda tocar, se diría que la perso- na productiva se sensibiliza a sí misma y a los otros, y - que es sensible a sí mismo y al mundo que lo rodea. Esta - sensibilidad existe en los campos del pensamiento y del sen timiento. Lo que interesa de la actividad productiva no es su objeto particular, que puede ser la gente, la naturaleza o las cosas, sino más bien el acercamiento en su totalidad. La orientación productiva tiene sus raíces en el amor por - la vida, es ser, no tener.

Es indispensable, a nuestro juicio, que la acción se realice no solo en los aspectos de la vida material, trans- formando el medio, adoptando las prácticas agrícolas y gana

deras; introduciendo nuevos cultivos y técnicas, sino - - también cambiando sus formas de reaccionar frente al medio, modificando los conceptos y las formas de tratamiento en - todos los sentidos, mejorando lo que a nuestro juicio es - más importante, la educación. No podemos modificar simplemente la tecnología que corresponde a un estado cultural, sin cambiar también la ideología que corresponde a ese mismo estado.

De lo anterior podemos elaborar la siguiente consideración:

Para que realmente se resuelvan los problemas del - agro es necesario primeramente, que antes de poner, depositar la semilla en la tierra se requiere que a ésta se le - prepare para recibirla y pueda dar los frutos que se le solicitan, asimismo, si se desea que la Ley de Fomento Agropecuario dé los resultados que sus normas preveen, es necesario, también que se tome en cuenta en primer lugar al hombre, se le prepare y así pueda responder adecuadamente en el camino de las obligaciones y derechos que le corresponde realizar. Porque, al centrar la atención en el monto total de la producción, el desarrollo rural se ha transformado en un problema técnico; el de proporcionar los insumos adecuados, por lo general producidos en el exterior, a los agriculto -



res modernos, que invariablemente se encuentran en buena posición. Nos referimos a este enfoque centrado en la producción como un enfoque miope precisamente porque ignora la realidad social del hambre.

#### IV.6. Su Reglamentación con la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las innovaciones introducidas en la Ley Federal de Reforma Agraria a tono con los planteamientos de una agricultura moderna generadora de mayor riqueza pública, constituyeron un avance legislativo fundamental, promoviendo como base a la realidad socioeconómica del país, el incremento de la producción agropecuaria, una equitativa redistribución del ingreso y mejores niveles de vida para las familias campesinas, asimismo, evidenció una preocupación por mejorar los mecanismos de la justicia agraria, tomando en consideración que el campesino ha vivido en un clima de justicia generada a través de un proceso de siglos que en forma radical ha querido suprimir la Revolución Mexicana, y poner énfasis en la función social de la tierra y sus accesiones, con el claro propósito de lograr un aumento sostenido de la producción en el campo, fortaleciendo y superando todos los renglones de la economía agrícola del país.

Así dentro de la estructura de la Ley, reviste gran importancia el Libro Tercero, el cual norma la vida económica de los ejidos y comunidades, independientemente de los demás títulos que la misma contempla, el que consideramos se relaciona más con nuestro objetivo.

Por ello los postulados que emanan de la Ley Federal de Reforma Agraria, son en parte absorbidos por la Ley de Fomento Agropecuario, la cual preside su destino normativo en el sentido de constituir un instrumento jurídico con disposiciones tendientes a ordenar racionalmente todas las acciones del sector público, concertadamente con los sectores social y privado mediante el establecimiento de planes, programas, proyectos dentro de los lineamientos legales y de los límites de competencia de cada organismo o dependencia, cuyo fin mediato o inmediato sea, por el lado de la producción, incrementándola y obteniendo la optimización de recursos y la mayor productividad, como una visión globalizadora de ella a nivel nacional sin descender los regional y local; por otro lado, el de consumo, obteniendo la elevación de los niveles de vida en el campo para los campesinos y la plena satisfacción de las necesidades del consumo básico en el resto de la población.

Por ello la Ley de Fomento, es un ordenamiento rea-

lista, al igual que la Ley Federal de Reforma Agraria, de donde toma en consideración sus postulados y que desde sus inicios toma plena conciencia de tres supuestos básicos: fomentar la totalidad de las actividades agropecuarias y forestales a partir de las instituciones jurídicas dadas por la Constitución y las leyes que de esta emanan, sin modificar o alterar las actuales formas de propiedad; logrando - que el sector agropecuario se integre en una precisa producción nacional; y beneficiar económicamente al campesino.

Por lo anterior podemos afirmar, que si la política agraria se concibe como técnica que utiliza el gobierno para dirigir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales, en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción agropecuaria, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola, aplicando los adelantos de la ciencia y la tecnología, es indudable que el gobierno actual ha iniciado su gestión administrativa con acentuado acierto al instrumentar la nueva legislación poniéndola a tono con la vigente problemática - del campo, al proporcionar, alentar y favorecer el fomento y desarrollo del campo agrario.

#### IV.7. Fideicomiso de Riesgo Compartido.

En la integración de la relación jurídica del fideicomiso, por lo general intervienen tres elementos subjetivos, el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, habla del fideicomitente, al decir que "Es la persona que crea el fideicomiso para cuyo efecto destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Es pues el fideicomitente, un elemento esencial en el fideicomiso, ya que su voluntad da nacimiento a éste y por lo mismo es el elemento personal de influencia preponderante en el fideicomiso, toda vez que en el derecho mexicano no hay fideicomiso creado por ministerio de Ley, ni por resoluciones de los tribunales, de manera que en cualquier clase de fideicomiso existe siempre la persona del fideicomitente, perfectamente bien determinada.

Las condiciones de ser fideicomitente se desprenden del artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito al establecer que sólo pueden ser fideicomitentes:

"Las personas físicas o jurídicas que tengan la ca-

pacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que - el fideicomiso implica, y

"Las autoridades jurídicas o administrativas competentes, cuando se trate de bienes, cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación - corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen". (55)

Así dentro de los componentes del fideicomiso tenemos al fiduciario, quien "Es la persona que realiza el fin al que fué destinado al patrimonio fideicomitado", el Licenciado Villagordoa define de la manera siguiente: "Es la persona moral que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados y que se encarga de la realización - de los fines del fideicomiso; es decir, el fiduciario lleva a efecto la realización o cumplimiento de los fines determinados. (56)

55.- Código de Comercio y Leyes Complementarias, Colección Porrúa, México 1976, pág. 331.

56.- Muñoz Luis "Derecho Mercantil" Tomo II Librería Herre<sup>ro</sup> México 1952, pág. 512.

El artículo 350 de la Ley de Títulos, establece - que solo pueden ser fiduciarios las Instituciones expresamente autorizadas para ello, conforme a la Ley.

Asimismo, los artículos 44 y 160 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establecen: "Solo pueden ser fiduciarios, las sociedades o - instituciones de crédito que tengan la concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar este tipo de operaciones bajo la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria."

Como tercer y último elemento, el fideicomisario, - en forma general podemos decir que el fideicomisario es la persona física o moral destinada a recibir los beneficios - del fideicomiso y su designación corresponde al fideícomi - tente.

Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o - jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

Cuando sean dos o más fideicomisarios designados y deba consultarse su voluntad en cuanto no esté previsto en la Constitución del fideicomiso, las decisiones se tomarán

por mayoría de votos computados por representaciones y no por personas; en caso de empate decidirá el Juez de Primera Instancia del lugar del domicilio del fiduciario, párrafo I y III del artículo 348 de la Ley General de Títulos.

Para concluir diremos que el fideicomiso no es parte necesaria en la Constitución del Fideicomiso y así se desprende de lo que consigna el artículo 347 de la Ley General de Títulos, al decir

"El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado".

A groso modo hemos definido el significado de fideicomiso y los elementos que lo constituyen, a efecto de poder comprender el desarrollo de nuestro objetivo, por principio debemos señalar que el Fideicomiso de Riesgo Compartido, es un fideicomiso público.

El fideicomiso a través de una disposición de orden público, desempeña una función social al proteger los intereses de ciertas clases o grupos sociales impedidos de llevar adelante su normal desenvolvimiento como miembros de una comunidad; estos fideicomisos se constituyen por el Es-

tado, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien aporta los fondos a los bienes que conforman el patrimonio fideicomitado, en el acta constitutiva se determinan los fines a los cuales se deberán destinar los bienes, se señala a los fideicomisarios o se precisan las bases para su designación, y también se constituyen comités técnicos que regulen la inversión de los bienes fideicomitados para que el fiduciario pueda dar fiel cumplimiento a las finalidades previstas en la Ley que crea el fideicomiso público.

Villagordoa Lozano define al fideicomiso público como "un negocio jurídico por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente trasmite la totalidad de bienes de dominio público, o del dominio privado de la Federación o afecta fondos públicos, o en participación con particulares en una Institución fiduciaria para realizar un fin lícito de interés público". (57)

Se desprende de la definición, propuesta por Villagordoa como característica principal, el interés público.



que reviste el fideicomiso público del Estado, como segunda característica encontramos que el Estado, siempre será el fideicomitente, todo esto puede relacionarse con el contenido del artículo 89 Constitucional que nos habla de las facultades y obligaciones del Presidente:

"Fracción I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Y con lo dispuesto en los artículos 3º, fracción III, 31, 32, 35 y 41 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 32, 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley de Fomento Agropecuario".

Haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, el Presidente de la República hizo publicar en el Diario Oficial de la Federación, el día 3 de marzo de 1981, un decreto que ordenó la Constitución del denominado "Fideicomiso de Riesgo Compartido", estableciendo que los fideicomisarios o sujetos beneficiados son los pequeños propietarios o productores de distrito de temporal; ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios que cumplan los requisitos que establece para tal efecto los artículos 53 al 57 de la Ley de Fomento

Agropecuario.

"Artículo 53.- El Ejecutivo Federal, como fideicomitente, establecerá un fideicomiso público denominado Fideicomiso de Riesgo Compartido, que tendrá por objeto:

"I.- Concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con el objeto de corregir facultades de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales.

"II.- Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.

"Artículo 54.- El fideicomiso de riesgo compartido absorberá el costo de los recursos adicionales que se aporten en el caso de que los objetivos de producción o de productividad no se logren, y garantizará a los campesinos fideicomisarios, en los términos que al efecto se fijen, el ingreso promedio que hubieren obtenido conforme a sus actividades tradicionales.

Las utilidades que hubiere, deducidos los costos y

los gastos de administración del fiduciario, quedarán a beneficio de los productores.

"Artículo 55.- Sólo se compartirá el riesgo con productores de Distrito de Temporal, que sean ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios cuando sus predios no rebasen la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente, y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia a que se refiere esta Ley; o acepten los compromisos de productividad que expresamente autorice la Secretaría.

"Artículo 56.- El Fideicomiso de Riesgo Compartido participará en las Unidades de Producción a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, conviniendo con las mismas en cada caso, la forma en que se intervendrá en las operaciones.

"Artículo 57.- El Fideicomiso de Riesgo Compartido tendrá como fiduciario al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., y contará con un Comité Técnico que será presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

"El Ejecutivo Federal, a través del fideicomitente convendrá con el fiduciario las demás condiciones necesas -

rias para la eficaz operación del Fideicomiso de Riesgo --  
Compartido". (58)

Es claro que la Institución del Riesgo Compartido representa para el Estado Mexicano un real y sustancial - avance para el fortalecimiento del campo mexicano y muy - concretamente a favor de los pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y colonos.

Observamos que el Riesgo Compartido establece tres condiciones limitantes, primero que sean productores de - Distrito de Temporal. Segunda, que la extensión de la pequeña propiedad que participe no exceda la unidad de dotación ejidal dispuesta por la Ley Agraria. Por último, en que los productores se obliguen a cumplir los programas especiales y de contingencia a que se refiere la Ley.

La aplicación del Riesgo Compartido en los Distritos de Temporal, nos parece la disposición más adecuada, -- dado que estas zonas siendo de mayor potencialidad productiva de alimentos para el país, son en donde se encuentra la más drámatica pobreza campesina, ello, como consecuencia de

diversos factores imperantes entre estos las inadecuadas - tecnologías, créditos oficiales inoportunos e insuficien - tes, carencia de organización y otras deficiencias en su - conjunto han limitado el aprovechamiento óptimo de la tie - rra y el trabajo, creando a través del tiempo una crónica, permanente y dramática pobreza de los campesinos.

A fin de que éstos obtengan los beneficios del Fi - deicomiso de Riesgo Compartido, en relación a la constitu - ción de áreas productoras o unidades de producción, deberá existir la formalidad de la constitución solemne de confor - midad a lo establecido en el artículo 24 de la propia Ley, limitante que nos parece de considerarse.

Respecto a la extensión de la propiedad de que no exceda la unidad de dotación ejidal dispuesta por la Ley - Agraria, es de aceptarse, en virtud que como señalábamos - anteriormente, este tipo de propiedades se encuentran nor - malmente desprotegidas, en cambio las de proporciones mayo - res al mínimo de propiedad obtienen beneficios en todo el campo.

En relación a que los productores se obliguen a -- apegarse a los programas y planes de desarrollo agropecua - rio que la misma Ley señala, nos parece justa y proceden - te, ya que los supuestos de la operación del Fideicomiso,

se basan precisamente en la necesidad de atender situaciones configuradas por insuficiencia de la producción agropecuaria y la necesidad de corregir faltantes de la producción.

Por ello, entendemos por Riesgo Compartido, la profunda solidaridad del Estado, materializada en una concreta responsabilidad financiera hacia los pequeños productores agropecuarios, dirigida al fomento, defensa y apoyo de estos productores, con las específicas y concretas garantías materiales de una retribución que les permita afrontar lo reducido o mermado de sus ingresos cuando estos no logren los objetivos de producción y productividad.

Hasta aquí hemos contemplado que los ordenamientos de la Ley de Fomento Agropecuario, son precisos y que a nuestro modo de ver se podrán dar los resultados requeridos por la misma, sin embargo, debemos de considerar que ésta debe aplicarse en todo el agro, sin limitantes ni condiciones, dado que si uno de sus objetivos es elevar el nivel económico del campesino, debemos entonces tomar en cuenta a todo aquél que se ha dedicado al campo y no desconocer la actividad de ninguno de ellos, puesto que es del agro donde proviene la alimentación de nuestro país.

La eficacia de la Ley no depende de los campesinos

sino de las Dependencias que están contempladas en la Ley y del buen funcionamiento del marco burocrático que las integra, dado que ha sido un factor determinante en la aplicación de los diversos derechos que contemplan los ordenamientos jurídicos.

Por ello, no objetamos los fines que este ordenamiento persigue, ya que, no sólo representa una necesidad sino una urgencia que ha de satisfacer a todos; urgencia de impedir la migración braceril, urgencia de obtener los productos necesarios para la subsistencia; urgencia de hacer efectivos los principios de justicia social que todos pregonamos pero que muy poco atendemos y conciliamos con nuestro modo particular de ser.

De todo lo que hasta ahora hemos analizado se desprenden las siguientes:

## CONCLUSIONES

1° Notamos en el contenido de la Constitución, en los - -  
articulados de la Ley Federal de Reforma Agraria y la  
Ley de Fomento Agropecuario, la sensible preocupación  
que plasmaron en ellas los que las elaboraron, por pro-  
teger y favorecer al campesino ya sea ejidatario, comu-  
nero o pequeño propietario, preocupación que por distin-  
tos factores no han logrado sus objetivos plenamente.

2° Es claro que los cambios en la tenencia de la tierra -  
trajeron consigo cambios radicales en la cultura y en  
la organización social de la comunidad.

3° La marginación de las clases económicamente débiles ha  
establecido una desigualdad en el desarrollo económico  
en el país.

4° El ideal en el artículo 27 Constitucional, continuará  
siendo el eje de la política agraria, mientras las ne-  
cesidades de tierras y aguas para todos los campesinos  
no queden debidamente satisfechas.



5° Estamos conscientes de que las deficiencias de producción, son producto de la inadecuada tenencia de la tierra y de la falta de tecnología; por ello, a efecto de que la Ley de acuerdo a sus disposiciones dé los resultados que se pretenden, primero deberá de terminarse con el reparto agrario.

6° En cuanto a la Ley de Fomento Agropecuario; los objetivos que en ella se plasman, son: aumentar la productividad, cantidad y calidad de la producción agropecuaria, dando ello, como resultado un beneficio en la economía del país y de los campesinos y su grupo familiar.

7° Consideramos que para que la Ley de Fomento Agropecuario, cumpla con los fines para los que fué creada, es necesario que intervengan en su aplicación, única y exclusivamente aquellas instituciones que la propia Ley autoriza, no permitiendo la intervención de sujetos o instituciones ajenas a esta.

8° Estamos de acuerdo en la creación de Unidades de Producción, sin embargo, debemos de tomar en consideración de que estas deban formarse de acuerdo a la dotación que cada quien tiene, así evitaremos la desconfianza o descontento entre los mismos beneficiados.

9° Proponemos la implantación de un programa de educación rural y agropecuaria, la cual tenderá a transformar - los sistemas de producción y distribución de la riqueza, con una finalidad francamente positiva.

10° Proponemos, a efecto de no ver mermadas las utilidades que los campesinos obtengan, con la aplicación de esta Legislación -en el aspecto de tecnología-, que los egresados de las escuelas agropecuarias apliquen sus conocimientos en el agro, como una función social auténtica.

---

LEGISLACION CONSULTADA

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

2.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

3.- Ley Federal de Reforma Agraria.

4.- Ley de Fomento Agropecuario.

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

- Aguirre Avellaneda Jerjes "La Política Ejidal en México"  
Instituto Mexicano de Sociología, A. C. 1a. Edición 1976.
- Confederación Nacional de "Pequeña Propiedad" 1973.  
La Pequeña Propiedad
- Chavez Padrón Martha "El Derecho Agrario en México"  
Editorial Porrúa, S.A., 1977.
- Díaz Soto y Gama Antonio "La Cuestión Agraria en México -  
co", Ediciones El Caballito -  
1976.
- Eckstein Salomon "El Ejido Colectivo en México"  
Editorial Fondo de Cultura Eco  
nómica, 1978.
- Flores Cano Enrique "Origen y Desarrollo de los -  
Problemas Agrarios en México"  
Editorial E.R.A., 1976.
- Floris Margadant Guillermo "Introducción al Estudio del -  
Derecho Mexicano".  
Textos Universitarios, 1971.
- Gutelman Michel "Capitalismo y Reforma Agraria  
en México"  
Editorial E.R.A., 1980.

Reyes Osorio Sergio

"Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México"  
Editorial Fondo de Cultura Económica, 1979.

Secretaría de Programación y Presupuesto

"La Pequeña Propiedad, su breve Historia-Jurídico en México".

Stavenhagen Rodolfo

"Neolatifundismo y Explotación", 7a. Edición, Editorial Nuestro Tiempo. 1980.

Trueba Urbina Alberto

"La 1a. Constitución Política Social del Mundo".  
Editorial Porrúa, S.A. 1971.

Kats Friedrichs	"La Servidumbre Agraria en Mé- xico" Editorial E.R.A., 1980.
Lemus García Raúl	"Panoramica Vigente de la Le- gislación" Editorial "LIMSA" 1972.
López Rosado Diego	"Problemas Económicos de Mé - xico" Editorial Fondo de Cultura - Económica, 1979.
M. Moreno Manuel	"La Organización Política y - Social de los Aztecas" Instituto Federal de Capacita- ción del Magisterio de la Se- cretaría de Educación Pública 1964.
Manzanilla Schaffer Víctor	"México 50 años de Revolución" Editorial Fondo de Cultura Eco- nómica, 1965.
Mendieta y Nuñez Lucio	"Introducción al Derecho Agra- rio" Editorial Porrúa, S.A., 1965.
Mendieta y Nuñez Lucio	"El Problema Agrario en Méxi- co" Editorial Porrúa, S.A. 1977.
Mendieta y Nuñez Lucio	"El Sistema Agrario Constitu- cional" Editorial Porrúa, S.A., 1973.
Muñoz Luis	"Derecho Mercantil" Tomo II Librería Herrero 1952.

