

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E. N. E. P.

ACATLAN



EL MINIFUNDIO EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ALBERTO SANCHEZ PEREZ
MEXICO, D. F. 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Pág.

PROLOGO

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA AGRARIO EN MEXICO 7

- 1.1 La propiedad de la tierra en el México Pre-hispánico.
- 1.2 La propiedad de la tierra en la Epoca Colonial 13
- 1.3 La propiedad de la tierra en el México Independiente 29
- 1.4 El problema agrario y la Ley Lerdo 37
- 1.5 El problema agrario en el México antes de la Revolución 48

CAPITULO II

NACIMIENTO DE LA FIGURA AGRARIA DENOMINADA MINIFUNDIO 59

- 2.1 La redistribución de la tierra 59
- 2.2 Concepto de minifundio 91
- 2.3 Evolución y desarrollo del minifundio 96

CAPITULO III

ANALISIS JURIDICO 114

- 3.1 Análisis del Artículo 27 Constitucional 114
- 3.2 División de la tierra de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria 130
- 3.3 División de la tierra de acuerdo al sistema hereditario 148

3.4	Medidas legislativas tendientes a superar los efectos lacerantes del minifundio	166
-----	---------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPITULO IV

	PANORAMA Y PROYECCION DE LA PROBLEMATICA	187
4.1	Situación socioeconómica del Minifundio en nuestros días	187
4.2	El Crédito Agrícola y su funcionamiento	197
4.2.1	El papel del Banco de México, S.A. en el desarrollo agrícola	201
4.2.2	El Banco Nacional de Crédito Rural	211
4.2.3	Otras fuentes de financiamiento	215
4.3	El desarrollo de unidades económicas de producción como una solución al problema del minifundio.	223
4.3.1	Factores concurrentes de apoyo y estímulo a la unidad económica de producción	226
	<u>CONCLUSIONES</u>	230
	<u>CITAS BIBLIOGRAFICAS</u>	240

PROLOGO

El problema de la distribución de la propiedad en México, no ha llegado a resolverse en ningún momento y, por esa razón, ha constituido una causa constante de la inquietud e inestabilidad que caracteriza la vida económica y política de la República en el proceso histórico de formación de la nacionalidad mexicana.

Considero que aún se encuentra muy lejano el día en que nuestro país logre la adecuada distribución terrenal del mismo; porque hemos visto a través de la ya muy rica historia nuestra, como los problemas agrarios se han ido resolviendo en función de la política del "Jefe Máximo" en turno, situación que nos ha dado como resultado la presencia de una enfermedad a la cual catalogaría como mortal. El minifundio es sin lugar a dudas, si no la principal, si una de las causas de mayor peso que no permite el debido desarrollo agropecuario que toda nación requiere para considerarse libre en todo el sentido de la palabra.

En el transcurso del tiempo se han dictado múltiples y variadas medidas de orden jurídico para obtener una repartición justa de la riqueza agraria, a fin de conseguir una mejor distribución entre el mayor número de personas y así lograr no sólo el bienestar para ellos, que sería el bienestar general, sino también el acrecentamiento de la ri-

queza pública como resultado de un mayor cultivo de las tierras; pero desgraciadamente factores de muy diversa naturaleza han impedido que aquellas medidas legales se cumplan eficazmente.

¿Cómo lograr una adecuada distribución de la tierra en México?, era una de las principales dudas que como estudiante me planteaba; desde que tuve por primera vez el placer de escuchar una cátedra universitaria. Creo que ya no es posible plantearme esa premisa en estos momentos, sino que mi principal preocupación debe ser: cómo lograr contrarrestar esa serie de medidas jurídicas que se han dictado a través de la historia agraria en México, y que han dado como resultado una anacrónica y obsoleta distribución de la propiedad en nuestro país, pero principalmente ¿cómo lograr, si no desaparecer, si cuando menos controlar ese cáncer llamado minifundio?

La legislación agraria contemporánea, o sea la que ha emanado de la Revolución Mexicana que culminó con la Constitución de 1917, para dar a sus mandamientos la eficacia no lograda por los sistemas jurídicos anteriores, se ha enfrentado con diversos factores que han impedido la equitativa distribución de la tierra, y por ese motivo sería difícil entender sus prescripciones y la razón de sus instituciones, si no se tienen presentes los diversos aspectos que muestra la evolución de la propiedad agraria en nuestro país, y poderse entender la imperiosa necesidad de ver controlado el minifundio por un sistema jurídi-

co que aún no lo quiere reconocer como uno de los principales escollos para lograr la autosuficiencia alimenticia.

Así, por una parte, ha existido en todo momento una tendencia irresistible a concentrar la propiedad territorial en un número reducido de personas, ya sean ellos los conquistadores europeos y la "mano muerta" durante la dominación española o finalmente, la "mano muerta" misma y un pequeñísimo grupo de privilegiados en la época posterior a la Independencia, con la natural resultante de limitar seriamente la propiedad de la gran masa de población campesina que se ha visto reducida a la esclavitud en épocas pretéritas o a una situación que económica y socialmente equivale a ella tanto durante la Colonia como en la época Independiente.

Por un espacio de aproximadamente 350 años existieron en el contexto social agrario de México, un conflicto entre una minoría privilegiada y una gran mayoría de desposeídos, a partir de setenta años acá ya no podemos hablar precisamente de una gran mayoría de desposeídos, pero si tenemos la seguridad de la existencia de una clase campesina que está muy próxima a serlo, podríamos denominarla como semidesposeídos y a éstos es precisamente a quien hay que salvar de su limitada visión económica que tienen sobre lo que debe ser en la actualidad, la economía de cualquier país que se percata de ser libre.

Si en el período Revolucionario hubo la necesidad de combatir la primera anotación, sin una tregua, sin una concesión, sin el más ligero bienestar para los trabajadores del campo. Las penosas condiciones de trabajo, el jornal insuficiente aún para las necesidades primarias de la existencia, la habitación primitiva y antihigiénica, la tienda de raya y la más obstinada negación de todo medio de conocimiento y de cultura, así se tratase de educación elemental, contribuían a formar el obscuro mundo en que nacía, trabajaba y moría el peón del campo.

Al triunfo de la Revolución, surgió ya la plena convicción de que para solucionar el problema agrario en términos no sólo justos sino también económicos, era necesario mejorar las condiciones de vida del labrador, era necesario crear una clase rural próspera independiente y fuerte.

Como he mencionado, en el presente, no puedo dejar de reconocer las múltiples medidas que se han dictado para lograr los objetivos antes citados, el problema surge en cuanto a la mala interpretación, ubicación en su tiempo y espacio, desaplicación por parte de los grupos de poder (terratenientes, funcionarios públicos y, porque no decirlo, por una gran masa de campesinos, sumidos en la ignorancia), así como la discontinuidad política que se da en nuestro sistema, lo que propicia una gran variedad de tendencias en torno al agro. Es muy penoso reconocer que han sido pocos; diría muy pocos, los triunfos obtenidos

de ese sinnúmero de premisas que llevaron a los Zapatas, Villas, Flores Magón y ese gran conglomerado humano que dejó su vida en los campos de batalla contra la reacción. En vano.

Los problemas agrarios constituyen una angustiosa inquietud tanto del pueblo como del gobierno mismo y es indudable que, en general, algunas de las realizaciones agrarias de los últimos años tienen menos defectos que las que se lograron posteriormente al triunfo de la Revolución y años subsiguientes. No basta, no son las suficientes, se requiere urgentemente enmendar los errores del pasado. En lo más antiguo, que es lo más numeroso, radican los mayores defectos y muchos de ellos de carácter cualitativo; lamentablemente han persistido las deficiencias en las unidades más modernas y mejor constituidas, ejemplo claro de una figura agraria moderna lo es sin duda alguna el motivo del presente trabajo; la desubicación económica social del minifundio en este sistema modernista en que el país pretende alcanzar su desarrollo integral como nación.

El examen, crítica y sugerencias para la solución de dicho defecto, que de hecho se ha mantenido sin modificaciones, es el objetivo principal de este sencillo y breve ensayo.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, me permito exponer este trabajo que indudablemente adolecerá de un gran número de defectos, errores y deficiencias, pero que ha sido realizado con sumo interés y dedicación por la importancia que tiene el tema que he desarrollado, y que me permito exponer ante el acertado a consideración del H. Jurado, esperando sea aceptado y me conceda el derecho de sustentar mi examen profesional y darme su aprobación para obtener el título de Licenciado en Derecho.

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA AGRARIO EN MEXICO

En el Congreso Constituyente de 1856-57, no tuvieron gran eco las voces agraristas de Arriga, Castillo, Velasco y Olvera, a pesar de que ya antes, el 25 de junio de 1856, se había promulgado la Ley de Desamortización de los bienes del clero, primer paso de significado dado para resolver el apremiante problema de las tierras ociosas en poder de la Iglesia; desgraciadamente ni la Ley antes mencionada ni la de nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859, produjeron los resultados benéficos que sus autores esperaban, conscientes en el desarrollo de la pequeña propiedad rural con los bienes desamortizados.

Lo único que ocurrió por razones bien conocidas, fue que las propiedades rústicas del clero, ensancharon los dominios de un buen número de poderosos terratenientes laicos y después, cuando se dictaron las leyes de colonización y de baldíos, se agravó más el problema del agro mexicano. Puede decirse que en 1910, México ocupaba el primer lugar o uno de los primeros lugares, como país latifundista entre todas las naciones del mundo; en otras palabras, era la nación donde se había producido la mayor o una de las mayores concentraciones territoriales en pocas manos.

A fin de entender mejor el problema agrario y en particular el problema de la propiedad de la tierra, reflejado éste en el concreto del minifundio, considero necesario hacer un bosquejo retrospectivo a lo largo de la historia de nuestro país, desde el México Prehispánico hasta la etapa anterior a la Revolución de 1910.

1.1 La propiedad de la tierra en el México Prehispánico

A. Los grandes señoríos

Según apunta el Dr. Lucio Mendieta y Núñez^{1/}, cuando llegaron los conquistadores españoles capitaneados por don Hernando Cortés a las tierras de Anáhuac, tres pueblos eran, por su civilización y por su importancia militar, los que dominaban la mayor parte de lo que actualmente constituye el territorio nacional, se conocían estos pueblos con los nombres de azteca, tepaneca y texcocano respectivamente, situados muy cerca unos de los otros, se confundían a primera vista en un solo pueblo, pero en realidad eran pueblos diversos, unidos por la cultura, la proximidad de sus territorios y por sus estrechas relaciones políticas gracias a lo cual no solamente lograron mantener su independencia en medio de los pueblos hostiles, sino que extendieron

1/ L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario en México. p. 13.

sus dominios en forma no lograda hasta entonces por otros pueblos indígenas de su mismo grado evolutivo.

B. Organización política social.

Estos señoríos, en su organización interior, se encontraban constituidos de manera semejante. En cuanto su gobierno, puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta en la que el Tlacatecuhtli era la autoridad suprema; a su alrededor, como clase privilegiada se agrupaban, en primer término, los guerreros, los sacerdotes y representantes del poder divino, y en segundo término una nobleza menuda constituida por las familias de aboengo. Bajo ese sector privilegiado existían grandes grupos de trabajadores sometidos, que soportaban el peso de la sociedad indígena.

C. La propiedad de la tierra.

Estas diferencias de clase se reflejan fielmente en la distribución de la tierra; el Estado era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas. Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el jefe vencedor se apropiaba de las tierras de los vencidos que mejor le parecían; de ellas, una parte la separaba para sí, otra la distribuía bajo ciertas condiciones entre los guerreros que se hubiesen distinguido en la política, y el resto, o los daba a los nobles de la casa real, o lo destinaba a los gastos del culto, a los de la guerra o a otras

erogaciones públicas.

a. Los Aztecas.

"Los antiguos mexicanos no tuvieron de la propiedad privada el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse los romanos. En lo que se refiere a la tierra", ésta no pertenecía a nadie en particular puesto que no existió la propiedad privada entre los pueblos prehispánicos, lo que si fue individual fue el trabajo de la misma. La tierra pertenecía al Estado, el Hueytlatoani únicamente era el administrador de ella y entre sus funciones estaba el distribuir la tierra en sectores para que la trabajaran. En esta forma se les otorgaba a los guerreros, sacerdotes, miembros del tlatocan y al pueblo, para que la trabajaran en forma comunal por macehuales, para que con su producto se beneficiaran los diferentes sectores a los que se les había asignado.

Los guerreros recibían tierras en recompensa de sus hazañas. Las tierras que no provenían de las conquistas eran trabajadas por Macehuales o peones de campo, en cambio las tierras que se lograron conquistar eran trabajadas por los Mayeques (labradores de los pueblos conquistados) y que eran muy numerosos.

Los señoríos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte, ya organizadas y que al ocupar el territorio elegido

como residencia definitiva, distribuyeron pequeñas secciones o barrios a las que se les dió el nombre de Calpulli que significa "barrio de gente conocida o linaje antiguo". ^{2/}

Las tierras del Calpulli pertenecían a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente delimitados con cercas de piedra o de magueyes. Su usufructo estaba sujeto a dos condiciones esenciales: la primera, cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivar dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio la reconvenía por ello y en el caso de que al año no se enmendara esa situación perdía el usufructo irremediabilmente; la segunda condición era permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo.

Cuando alguna tierra del Calpulli quedaba libre por cualquier causa, el jefe o señor principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas. Cada jefe del Calpulli estaba obligado a llevar un mapa o plano de las tierras en el que se asentaban los cambios de poseedores. Las tierras del Calpulli constituían la propiedad de los indígenas.

^{2/} R. Bolaños Martínez, Historia Patria, p. 145.

Además de las tierras del Calpulli, existía otra clase común a todos los labradores, de las cuales una parte de ellas se destinaban a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributos; eran labradas por todos en horas determinadas. Estos terrenos se llamaban Altepetlalli y se asemejan mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles.

Grandes extensiones de tierras estaban destinadas para mantener al ejercito y se hacían trabajar por el Estado y otras a sufragar los gastos del culto. Estas tierras se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían.

"Los indígenas no llegaron a formarse un concepto sobre cada uno de los géneros de propiedad y sólo los diferenciaban valiéndose de vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad como se puede ver enseguida".^{3/}

Tlatocalli:	Tierra del Rey
Pilalli:	Tierra de los Nobles
Altepetlalli:	Tierras del Pueblo
Calpullalli:	Tierras de los Barrios
Mitlchimalli:	Tierras para la Guerra
Teotlalpan:	Tierras de los Dioses

^{3/} L. Mendieta y Núñez, ob. cit., p. 19

En mapas especiales se encontraban estas tierras perfectamente delimitadas y diferenciadas unas de las otras por colores escogidos al efecto; las tierras pertenecientes a los barrios estaban pintadas de color amarillo claro; las de los nobles de encarnado y las del Rey de púrpura. Se ignora su sistema de medidas agrarias, pero se ha llegado a saber que tenían una unidad para las medidas longitudinales llamada octácatl, que significa vara de medir.

b. Los Mayas

Por lo que se refiere a la organización agraria de los mayas, se asegura que la propiedad era comunal; no solo por lo que respecta a la propiedad misma, sino por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra. También eran comunales las salinas localizadas en la costa del mar.

Esta propiedad comunal, entre los mayas, se debía a las condiciones agrícolas de la península que obligaban a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos.

No obstante lo anterior, debió de haber existido alguna regla para la distribución, aunque fuera temporal, de sus tierras.

1.2 La propiedad de la tierra en la Epoca Colonial.

Con la conquista de México se inicia un período de cerca de trescientos

tos años, que se caracterizan por el nacimiento y desarrollo de una economía. "Desde que se inicia la conquista empieza a desgarrarse y aún físicamente a ser destruída la vieja cultura mexicana".^{4/}

La conquista trajo consigo inmediatos cambios en el régimen de propiedad de la tierra y, por consiguiente, en toda la estructura social, gran parte de las tierras cambiaron de una categoría a otra, varias nuevas categorías surgieron y, en última instancia, la mayor parte de la tierra dejó de estar bajo la posesión y el control de los indígenas.

Los españoles empezaron a interesarse por la tierra, y sobre todo las mejores de ellas, apenas los sistemas iniciales de explotación del trabajo indígena comenzaron a mostrarse ineficientes.

Las formas mediante las cuales se apoderaron de la tierra fueron el otorgamiento de los mercedes reales, la compra a los indígenas, la prescripción adquisitiva basada en una posesión discutiblemente pacífica, el empleo de hábiles subterfugios para privar a los indígenas de sus tierras y, desde luego, el despojo violento de quienes no pudieron defender y perseverar su patrimonio.

^{4/} A. Aguilar Monteverde, Dialéctica de la economía mexicana, pp. 22-3.

El proceso de concentración de la tierra no se consumó en unas cuantas décadas. Se extendió a lo largo de todo el período colonial y, con modalidades diferentes, siguió en marcha después de la Independencia.

Por lo que hace a los terrenos de las comunidades indígenas a fines del siglo XVI todavía estaban intactos, excepto algunos casos locales como por ejemplo el del Valle de México, en donde la usurpación en gran escala de las tierras por los colonizadores españoles se produjo en los primeros años después de la conquista.

La Nueva España nació como una parte y propiedad de la Corona Española considerada ésta no como individuo o persona sino como Institución. Desde el punto de vista Jurídico, el dominio eminente del territorio novohispano, incluyendo el subsuelo, correspondió a los reyes y sus descendientes como actualmente pertenece originariamente a la nación. Entonces como ahora, la Corona Española y la nación transmiten a los particulares la propiedad sobre porciones diversas del mismo territorio.

El origen "legal" de la propiedad territorial novohispana se relacionan con los siguientes documentos:^{5/}

A. Las "Leyes de Partida"

Expedidas en el siglo XIII por Alfonso X el Sabio, Rey de España, du-

^{5/} A. Cué Cánovas, Historia social y económica de México, p. 114.

rante la guerra de reconquista, por medio de las cuales se autorizaba el derecho de conquista y ocupación de las tierras habitadas por los infieles.

B. Las Bulas de Alejandro VI.

Expedidas en mayo y junio de 1493, por las cuales el Papa hizo donación a la Corona de España, de todas las islas y tierras firmes encontradas y por encontrar hacia el oeste de una línea imaginaria trazada a cien leguas al oeste de las Islas Azores, constituyendo a los Reyes de España y a sus herederos y sucesores en verdaderos dueños de dichas tierras, a cambio de la obligación de aquellos de instruir a los habitantes de los nuevos territorios, en la religión cristiana. Por donación del Santo Papa, los reyes se consideraron "Señores de las Islas de Occidente, Isla y tierra firme del Mar Océano", que incorporaron a la Real Corona de Castilla.

C. El Tratado de Tordesillas.

Realizado entre España y Portugal en 1494, modificando la línea Alejandrina hacia el Oeste, en una longitud de 270 leguas (o sea a 370 leguas al Occidente de las Islas Azores), tratado conformado por el Papa Julio II en 1506.

D. Los Tratados de Zaragoza.

Dados a conocer en 1529 y por medio de los cuales se realiza el deslinde de las propiedades en Oriente entre España y Portugal.

El soberano Español fue el origen y fuente de que derivó toda propiedad individual y común en la Nueva España. Los monarcas concedían a los particulares y pueblos, derechos sobre las tierras, en virtud de un título llamado ("merced real").

Los primeros repartos de tierras que entre sí se hicieron generalmente los conquistadores, sin consentimiento de los monarcas, fueron confirmados más tarde por éstos por medio de los recursos de composición.

Así adquirieron un carácter legal de los primeros actos de apropiación privada de la tierra, realizados en nuestro país a raíz de la conquista española. La peonía y la caballería representaron los primeros repartos de tierra; la primera fue una porción de tierra asignada a un soldado de a pie, la segunda, la caballería (que constituía una porción territorial correspondiente a cinco veces la peonía) fue asignada a los soldados de a caballo".

Tres vinieron a ser las fuentes de la propiedad novohispana tanto individual como de comunidades, a saber: ^{6/}

^{6/} A. Cué Cánovas, ob. cit., p. 115

"1a. La Merced Real. Otorgada por el mismo monarca a favor de individuos o pueblos indígenas y españoles.

2a. La Posesión anterior a la conquista. Reconocida por el Rey en beneficio de comunidades indígenas y aún de individuos.

3a. El Recurso de Composición. Que confirmaba la propiedad de tierras baldías o realengas adquiridas ilegítimamente, mediante un pago determinado a la Corona."^{6/}

En la época colonial surge y alcanza su mayor auge la encomienda, que no fue, como afirma, una cesión de tierras a favor de los conquistadores, sino el sistema por el cual los colonizadores españoles contraían el compromiso de cristianizar a los indígenas que a ellos se encomendaban y protegerlos a cambio de los servicios de estos últimos en las tierras y minas propiedad de aquéllos.

Teóricamente la encomienda estaba inspirada en fines de protección, defensa y cristianización del indígena. Encomienda de indios y reparto de tierras fueron dos cosas distintas, aunque se desarrollaron paralelamente, lo cual motivó la confusión de ambos términos (encomienda y repartimiento) y se concibió la encomienda como forma de propiedad de la tierra.

^{6/} A. Cué Cánovas, ob. cit., p. 115.

Esta encomienda se otorgaba en recompensa a sus servicios a los principales jefes militares que se convertían en beneficiarios de trabajo y el tributo de millares de indígenas, así tenemos que Hernán Cortés se reservó la encomienda de Coyoacán, Texcoco y Otumba; Xochimilco le tocaba a Pedro de Alvarado; Azcapotzalco se asigna al conquistador Francisco de Montejo; Chalco acaba en manos de Nuño de Guzmán y Culhuacán en poder de Cristóbal de Oñate.

En el año de 1589 quedaron fijados definitivamente las medidas agrarias representadas desde entonces por los siguientes:^{7/}

"Caballería de Tierra. (42 hectáreas y fracción),
 Fanega de sembradura de maíz, (3 hectáreas y fracción)
 Suerte de tierra. (10 hectáreas y fracción)
 Solares para casas, molinos y ventas, (17 hectáreas y fracción)
 Sitio de ganado mayor (1755 hectáreas y fracción)
 Criadero de ganado mayor (438 hectáreas y fracción)
 Sitio de ganado menor (780 hectáreas y fracción)
 Criadero de ganado menor (195 hectáreas y fracción)".

Con excepción de la propiedad eclesiástica, 2 tipos de propiedad agraria se distinguieron en la Nueva España.^{8/}

^{7/} A. Cué Cánovas, ob. cit., p. 115

^{8/} A. Cué Cánovas, idem. pp. 115-6

1o. De carácter individual, representado por:

- a. Propiedad de españoles (latifundistas), adquirida por merced real, adquisición de tierras realengas o baldías, por uniones matrimoniales, mayorazgos, despojo de propiedades indígenas, etc.
- b. Propiedad de casiques y nobles indígenas (estancias), cultivadas por indígenas.

2o. De pueblos indígenas (comunal).

- a. Anteriores a la conquista: Calpullis (divididos en tlamilis o parcelas familiares) y altepetlallis (no divididos).
- b. Posteriores a la conquista (pueblos de nueva creación).

Estos pueblos fueron dotados de:

Fundo legal. Con una extensión de 660 varas a los cuatro vientos, contadas a partir de la iglesia del pueblo, destinado a solares, casas y corrales."

Ejido. De una legua de largo, situado en las afueras del pueblo, era tierra destinada al pastoreo y a la obtención de leña, piedra, agua, etc. Con fecha 1573, se estableció el deber de dotar de ejidos a los pueblos.

Propios. Terrenos cultivados colectivamente y cuyos productos se destinaban a los gastos del mismo pueblo.

Tierras de repartimientos. (1567), destinadas al cultivo por parte de los familiares que constituían a la comunidad.

Parcelas. De usufructo individual pero transmisibles por herencia.

En el curso de tres siglos se produjo el acrecentamiento de la propiedad territorial en beneficio de un número reducido de pobladores generalmente españoles y, más frecuentemente, por despojo de tierras de indígenas, que fueron desapareciendo absorbidas por el latifundio español, aproximadamente en el orden siguiente: propiedades individuales de indígenas, caciques y nobles; ejidos de los pueblos de indios; propios; tierras de repartimiento y parcelas de usufructo individual, y, finalmente, aunque en mucha menor escala, los fundos legales de las poblaciones indígenas.

Puede afirmarse que el problema agrario se inició en México, a partir de la conquista española, propiciado por la abundante existencia de latifundios, es decir, en esta época se presenta la propiedad de grandes extensiones de tierra en manos de españoles y al mismo tiempo se ob-

serva que la pequeña propiedad no existe, lo que motiva el descontento entre las masas rurales.

A su aparición y desarrollo contribuyeron tres factores:

- 1o. Las disposiciones que se dictaron por los reyes y sobre mercedes de tierras, que establecieron un reparto desigual entre españoles e indígenas.
- 2o. Las variaciones que sufrieron las medidas agrarias entre 1521 y 1589, las que produjeron incertidumbre respecto a los límites de las propiedades privadas.
- 3o. La falta de títulos que amparaban las propiedades de los indígenas, que favoreció el crecimiento de la gran propiedad de españoles y euromestizos, en perjuicio de las propiedades individuales y comunales de los aborígenes.

Sin embargo, aunque disminuía grandemente la propiedad comunal de los indígenas, pudo conservarse durante la etapa colonial y en los años que siguieron a la consumación de nuestra Independencia, hasta que la aplicación de las leyes de desamortización y la acción de las compañías deslindadoras consumaron totalmente la obra de destrucción de los ejidos y tierras de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas.

Capítulo aparte y digno de mencionarse es la propiedad eclesiástica, puesto que en la época en que los españoles se apoderaron, por medio de la conquista, de lo que más tarde debía llamarse Nueva España, ya dominaba en todos los gobiernos de los países cristianos la tendencia a impedir que las sociedades religiosas acrecentasen sus bienes raíces.

"En la antigüedad esta prohibición la encontramos en las constituciones de los emperadores Valentiniano y Graciano, pero con respecto a España, es sabido que en las cortes de Nájera, de 1130, Alfonso VII prohibió la enajenación de bienes realengos a monasterios e iglesias".^{2/}

A partir de esta época, tal prohibición fue repetida numerosas veces respondiendo al peligro que para el gobierno y para el bienestar social, entrañaba la amortización de bienes raíces por parte del clero, pues conforme al derecho canónico, los bienes eclesiásticos, no pueden ser enajenados salvo rarísimas excepciones y esa circunstancia ponía fuera del comercio enormes capitales.

Por lo que respecta a la Nueva España, la prohibición existente en la península se produjo expresamente en la Cédula del 27 de Octubre de 1535: "Repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no las puedan vender a

^{2/} L. Mendieta y Núñez, ob. cit., pp. 59-62

iglesias ni monasterios, ni otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros".

Pero el espíritu religioso de la época impedía que se llevasen a cabo estas prohibiciones; los mismos soberanos daban el ejemplo haciendo grandes donaciones y donativos a templos, conventos y sociedades religiosas.

En la Nueva España, a pesar de la prohibición expresa, el clero adquirió grandes propiedades y es curioso ver como partiendo de un estado de absoluta miseria, llegó a tener en sus manos gran parte de la propiedad inmueble.

Este fue el origen de la propiedad eclesiástica en México. Los sacerdotes hicieron edificar, sobre aquellos solares, iglesias y monasterios, valiéndose del trabajo de los indígenas y con el apoyo de encomenderos y autoridades.

En el curso de los años se acrecentaron los bienes de la iglesia por donaciones de particulares. Numerosas son las fundaciones piadosas y benéficas a la vez que se hicieron a partir de la conquista por donaciones de particulares; pero no tanto como las hechas con fines exclusivamente religiosos y que constituyeron la verdadera riqueza eclesiástica, inmueble en su mayoría, pues capitales que no se fincaban eran puestos sobre bienes raíces.

La propiedad de la iglesia gozaba de varias excepciones, no pagaba impuestos, y como la iglesia aumentaba el número de sus bienes raíces, cada uno de los nuevamente adquiridos por ella significaba una pérdida para el erario público, porque dejaba de percibir las contribuciones relativas.

En todo el reino de España y en sus colonias, empezó a notarse el desequilibrio económico producido por este estado de cosas y con objeto de atacar a tiempo el peligro que significaba, el gobierno se vió obligado a lanzar los primeros ataques en contra de la amortización eclesiástica y de los bienes del clero.

En 1737 España celebró un concordato con la Santa Sede, por medio del cual los bienes eclesiásticos perdieron las excepciones de que gozaban y quedaron sujetos al pago de impuestos, como las propiedades civiles.

Por cuestiones políticas, Carlos III, en 1767 expulsó de todos sus dominios a los jesuitas y mandó, en Cédulas de 26 de marzo de 1769, enajenar los bienes que les pertenecían. Con objeto de realizar esta orden, se creó en México una Depositaria General para el resguardo y manejo de los bienes confiscados, y más tarde fueron creadas juntas provisionales y municipales que procedieron a la enajenación de los mismos. Como no fue posible vender todos los bienes, se mandó que los restantes se diesen a censo perpetuo o en arrendamiento.

El 27 de agosto de 1795, se expidió una cédula que imponía una alca bala de 15% sobre el valor de los bienes raíces que adquiriese la ma no muerta, como derecho por la traslación de dominio, con objeto de restringir la amortización.

Las guerras sostenidas por Carlos III, obligaron a este monarca a emitir en diversas ocasiones vales que en el año de 1789 ascendían en total a dos mil sesenta y cuatro millones de reales, con intereses de obtener ochenta millones al año, y Carlos IV, para redimir esta deuda, dispuso por Cédula de 19 de septiembre de 1789, la enajenación de los bienes pertenecientes a hospitales, cofradías, hospicios, casas de expósitos, memorias y de censos o hipotecas destinadas a esos ing titutos.

La ejecución de esta orden en México produjo a España la cantidad de diez y medio millones de pesos. Pero, a pesar de estas operaciones, el dinero adquirido no bastó para cubrir la deuda y, por tal motivo, en 1805 Carlos IV ordenó, previa la conformidad del Papa Pío VII, la enajenación de bienes eclesiásticos hasta la cantidad que produjeran anualmente una renta de doscientos mil ducados de oro en calidad de préstamo debidamente garantizado.

El tribunal de la Inquisición fue suprimido en 1808, por Napoleón, quien, al mismo tiempo, redujo los conventos existentes en España a

una tercera parte; más tarde su hermano los suprimió totalmente. Con posterioridad, los gobiernos españoles ratificaron estas medidas y ordenaron la nacionalización de los bienes pertenecientes a las operaciones suprimidas.

Estas fueron las principales providencias que se tomaron en la época colonial en contra de la amortización eclesiástica y que, unas veces directamente y otras de modo indirecto, afectaron las propiedades del clero en la Nueva España.

No se sabe cual fue el valor de la propiedad eclesiástica en México durante la época colonial; los únicos datos que se tienen son las apreciaciones hechas por Humboldt^{10/}, quien consideró que la propiedad eclesiástica en Puebla constituía las cuatro quintas partes de la propiedad territorial y el cálculo hecho por el Obispo en Michoacán, Abad y Queipo sobre los capitales hipotecarios destinados a obras pías y que según él ascendían a cuarenta y cuatro millones quinientos mil pesos en 1804.

Ambos casos demuestran que en la época colonial los bienes eclesiásticos eran demasiado grandes.

El México Colonial hereda la nueva nación independiente de América el enorme lastre de la pésima distribución de tierras y los muchos

10/ A. De Humboldt, Ensayo político sobre el Reino de Nueva España.

vicios en su administración y trabajo. Así, por ejemplo, se inicia la vida independiente con un latifundio exagerado que frena el desarrollo de la agricultura nacional y despoja a muchos miles de campesinos.

No solamente fue uno de los grandes males el latifundismo laico, lo fue también el latifundismo eclesiástico porque la iglesia, directa o indirectamente, era dueña de las mejores tierras que no cultivaba, contentándose tan solo con percibir las rentas o intereses correspondientes. A fines del siglo XVIII, la mayoría de las propiedades rurales y muchas de las urbanas se encontraban hipotecadas a la iglesia.

Desde un principio se organizó la propiedad de la tierra en la Nueva España sobre una base de desigualdad absoluta, que favoreció, por una parte, el desmedido acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles y, por la otra, la decadencia paulatina de la pequeña propiedad de los indios.

Sobre esta base, la desigualdad, la propiedad de los españoles evolucionó en una forma absorbente, con detrimento de las pequeñas propiedades indígenas. Esta lucha sorda, pacífica, que se traducía en litigios interminables, fue lenta, pero constante; empezó en los primeros años de la colonia y se prolongó hasta fines del siglo XX, época en la cual la pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vencida.

En las postrimerías del gobierno colonial, la decadencia del país había llegado al extremo. Una sociedad organizada en una forma tan desigual y tan injusta, no podía progresar ni conservarse.

A principios del siglo XIX el número de indígenas despojados era ya muy grande; llegaron a formar una masa de individuos sin amparo, favorable a toda clase de desórdenes. El problema agrario, por tanto, nació y se desarrolló en la época Colonial. Cuando México logró independizarse llevaba ya ese problema como una herencia del régimen pasado.

1.3 La propiedad de la tierra en el México Independiente.

Los años comprendidos entre la iniciación de la Guerra de Independencia y la Reforma constituyente es en cierto modo una etapa particular del proceso histórico mexicano, pues la emancipación política, por sí sola altera aspectos fundamentales de la vida económica y social.^{11/}

Este lapso de tiempo ha sido tradicionalmente visto como un período de desórdenes, destrucción, sordas luchas intestinales, anarquía, caos e incesantes golpes de estado, que al parecer únicamente expresaban intereses mezquinos de pequeñas fracciones. Si el uso del término anarquía respondiera al propósito de subrayar que el desarrollo del

^{11/} A. Aguilar Monteverde, ob. cit., pp. 61-71

país no fue entonces racional ni armonioso, su empleo sería inobjetable; pero entonces tendría que extenderse a otra etapa, ya que el desarrollo y desenvolvimiento de la nación fue anárquico desde la conquista y nunca dejó de serlo a partir de la Independencia.

Con frecuencia se cae, también, en dos extremos igualmente discutibles: o se considera que el movimiento insurgente fue el punto de partida de cambios profundos, que de inmediato alteraron de modo radical la fisonomía de México, o bien se sugiere que a pesar de la inestabilidad, los largos años de guerra, el reacomodo de fuerzas sociales y la creación del nuevo régimen político en que culminó la Independencia, la economía no sufrió cambios decisivos aún después de 1821.

La lucha por la independencia trae consigo cambios inmediatos de una doble naturaleza: unos consisten en otorgar al pueblo ciertas libertades, como la abolición del tributo y de la esclavitud, que el propio Hidalgo decreta y que culmina en la afirmación del principio de la libertad del hombre y de la soberanía popular, y por otros se expresan en la destrucción física, incluso masiva, de la riqueza existente, pueblos enteros recuerda a su vez, Zavaia, eran reducidos a cenizas, las haciendas no sólo eran saqueadas, sino que se daba a fuego todo, se arruinaban edificios que eran inutilizados para siempre.

El clero desde los años en que se luchaba por la independencia empieza a debilitarse, pero sigue siendo el gran terrateniente y rentista del país, en víspera de la Revolución y aún en la primera fase de ésta, la iglesia extiende las tierras que se le entregan en garantía de los préstamos hipotecarios que otorga.

Pero a medida que se generaliza la lucha y la crisis, sus ingresos se reducen sensiblemente, ya que nadie puede pagar sus deudas. En 1832 Mora estima que los capitales productivos de los que la iglesia obtiene sus ingresos representan alrededor de 150 millones de pesos y, además, es propietaria de los bienes improductivos con valor de otros 30 millones; sus rentas anuales se calculan en cerca de 7.5 millones.

El mismo autor considera que la iglesia, al amparo de diferentes títulos, llega a tener en su poder el 90% de las fincas urbanas y una proporción no muy inferior de las rurales; la desmedida concentración de la tierra en manos del clero fue todo lo dañosa que se quería, y, desde luego, contribuyó al lento desarrollo del país.

La agricultura y en particular la agricultura latifundista (no importa que los latifundios fuesen láicos o estuviesen en poder de la iglesia) siempre exhibió rasgos característicos de una economía mercantil, de una economía en la que, no obstante, las formas que asumían las propiedades y el régimen de explotación de la tierra expresaban de varia

das maneras la ausencia de un desarrollo industrial capaz de modificar rápidamente la estructura de la ocupación y del ingreso y los métodos de utilización de los recursos productivos.

Conseguida la Independencia de México, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario, pero considerándolo desde un punto de vista diferente del que dominó durante la época colonial.

La conquista y colonización del territorio mexicano se realizó de una manera singular; la población española no se extendió uniformemente, sino que afluyó a determinados puntos. Por ese motivo al consumarse la Independencia del país, estaban en unos lugares muy poblados y otros casi desiertos en los lugares poblados, el problema agrario se ofrecía con toda precisión pues eran muchos los pueblos de indios completamente encerrados entre latifundios particulares y latifundios de propiedad eclesiástica que no podían sostener a sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras.

El problema presentaba dos aspectos; uno, consiste en la defectuosa distribución de las tierras; otro, la defectuosa de los habitantes sobre el territorio.

Realizada la Independencia, los gobiernos de México sólo atendieron al segundo problema, porque se pensó que el país lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que quería era una mejor distri

bución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel de la clase indígena que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del suelo.^{12/}

La primera disposición que a éste respecto se dictó en México fue sobre colonización interior expedida por Iturbide en 1821, concediendo a los militares que probasen que habían pertenecido al ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de nacimiento o en que hubiesen elegido para vivir.

El Decreto del 4 de enero de 1823, fue una verdadera ley de colonización, expedida por la Junta Nacional Instituyente, cuyo objeto fue estimular la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se estableciera en el país; a cada colono se le daba, según este Decreto, un sitio de cinco mil varas por lado, pero si dos años después no cultivaban esta extensión se consideraba libre el terreno por renuncia del propietario.

Otro ordenamiento fue el Decreto del 14 de octubre de 1823, que se refiere a la creación de una nueva provincia llamada Istmo, cuya capital sería la ciudad de Tehuantepec; se ordenaba que las tierras baldías se dividieran en tres partes; la primera debería repartirse en-

^{12/} L. Mendieta y Núñez, ob. cit. pp. 100-6

tre los militares y personas que hubiesen prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes, la segunda se repartiría entre capitalistas nacionales y extranjeros que se establecieran en el país conforme a las leyes generales de colonización; la tercera parte sería repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

La Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824, importante porque demuestra que el gobierno estimaba ya como dos grandes males el latifundismo y la amortización; esta ley ordenaba que se repartiesen los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer otra distinción que las de sus méritos personales según fuesen los servicios que hubiesen presentado a la patria y, en igualdad de circunstancias, tendrían preferencia los habitantes de los pueblos vecinos.

La Ley de Colonización del 6 de abril de 1830, expedida por el Congreso y en la que ordenaba que repartiesen tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar puntos deshabitados del país, dándose a las familias mexicanas fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y útiles de labranza.

El Reglamento de Colonización del 4 de diciembre de 1846, expedido por Don José Mariano Salas, ordenaba el reparto de tierras baldías según las medidas agrarias coloniales; pero al sitio de ganado mayor se le señaló una extensión de cieno sesenta y seis varas y dos tercios por lado y se valuaron las tierras en la cantidad de cuatro reales por acre, el reparto debería hacerse no a título gratuito, sino en subasta pública.

La Ley de Colonización del 6 de febrero de 1854, expedida por el Presidente Santa Anna por medio de la cual se nombró un agente en Europa a fin de que favoreciera la inmigración; a los colonos se les señaló cuadros de tierras de doscientas cincuenta varas por lado y a las familias que no bajasen de tres miembros, cuadros de mil varas por cada frente y se dieran toda clase de facilidades para el traslado de los colonos a los puntos de colonización. En esta Ley se encargaron por primera vez los asuntos de tierras a la Secretaría de Fomento.

Otras Leyes y decretos sobre la materia se expidieron en los estados y gobiernos de México durante el período de 1821.

Teóricamente las leyes de colonización eran buenas; los legisladores que se hicieron la siguiente reflexión: En algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y faltan pobladores; en otros, al con-

trario provocando una corriente de inmigración de los puntos en que hay exceso de pobladores a aquellos en que faltan, se lograría un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario. Pero en la práctica, las leyes antes mencionadas fueron completamente ineficaces, lo fueron porque al dictarlas no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana ni las que por el momento guardaba el país.

Puede decirse que las leyes sobre colonización expedidas en este período, no fueron conocidas por los indígenas y demás pueblos, porque los medios de comunicación eran tardados y difíciles, porque la mayor parte de dicha población no sabía leer y escribir, porque las rebeliones y los frecuentes cambios de gobierno y de régimen hacían inconscientes las disposiciones legales y retrasaban o anulaban su publicación por último, aún suponiendo que hubiesen sido conocidas por toda la población indígena, no la beneficiaron porque contradecían su idiosincracia.

El indígena se diferenciaba por su carácter de las razas europeas emprendedoras y cosmopolitas en las cuales los hombres que afrontan los cambios de medio para mejorar su fortuna son innumerables; el indígena vive y muere en la miseria, pero en el pueblo de su nacimiento al que se haya ligado por muchos lazos; la devoción al santo patrono de su pueblo las costumbres, las deudas, que en la época

eran compromisos del peón hacia el hacendado contraídas en la tienda de raya y que pasaban de padres a hijos formando una verdadera generación de esclavos de la tierra, etc.

El indígena del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra, donde ha nacido; era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él.

Por estas razones fracasaron las leyes de colonización. Durante este período y virtud de la inutilidad de dichas leyes, el problema agrario continuó desarrollándose, los pueblos de indios no recuperaron las tierras perdidas ni obtuvieron otras que mejorar sus circunstancias.

La decadencia de la pequeña propiedad, que al iniciarse la Independencia era ya muy marcada, continuó acentuándose al amparo de los frecuentes desórdenes políticos.

1.4 El problema agrario y la Ley Lerdo.

A mediados del siglo pasado y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el clero tomó parte activa y directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la amortización eclesiástica, éstas y otras razones determinaron al gobierno a dictar la Ley del 25 de junio de 1856, que ordenaba la desamortización de corporaciones civiles y eclesiásticas.

Esta Ley desató oposición tremenda desde el momento de su promulgación y para muchos fue la causa de la guerra de Tres Años y de su equivocada aplicación durante el porfiriato se llegó a la destrucción de la pequeña propiedad indígena. Esta Ley viene a ser una de las leyes mayores del siglo XIX que nace como una necesidad; sus antecedentes se remontan años atrás al desaparecer los primeros intentos de atesoramiento de tierras por parte del clero.^{13/}

- A. La Cédula Real de 1794, por medio de la cual la Corona Española ordenaba la venta de algunas instituciones eclesiásticas.
- B. Las leyes que sobre bienes eclesiásticos fueron dictadas en España entre los años de 1812 y 1820.
- C. Las leyes que sobre bienes eclesiásticos fueron dictadas en España a raíz del triunfo de la Constitución de Cadiz de 1820.
- D. Las leyes que ordenaban las ventas de bienes temporales o de temporalidad de los Jesuitas.
- E. Cuerpo de leyes estatales en relación con los bienes eclesiásticos, dictada en 1824 por Don Lorenzo de Zavala y la de 1829 por Don Francisco García Salinas, que ordenaba la desamortización de los bienes del clero.

^{13/} R. Bolaños Martínez, Notas de clase E.N.S. 1972.

- F. Proyecto de Ley presentado a Don Valentín Gómez Farías, Vicepresidente de la República, por Don Lorenzo de Zavala y el Dr. José Ma. Luisa Mora sobre la intervención del Estado en bienes eclesiásticos.
- G. Ley dada a conocer en España el 10. de mayo de 1855, en la que el Estado Español ordenaba la desamortización de bienes eclesiásticos y estatales.

La Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, fue presentada por el Ministro de Hacienda Miguel Lerdo de Tejada, durante el gobierno de Don Ignacio Comonfort, tenía como única finalidad y objeto movilizar los bienes amortizados por el clero, pero haciendo análisis se puede afirmar que perseguía otros propósitos como lo eran: reponer de raíz con las viejas estructuras feudatarias, movilizar la propiedad eclesiástica para lograr el progreso económico de México, mejorar las condiciones económicas del Estado al obtener impuestos por concepto de operaciones de venta de corporaciones civiles y eclesiásticas, individualizar la propiedad mediante la subdivisión de grandes extensiones de terreno para crear cantidad de propietarios de tierras independientes y promover el desarrollo del indígena sobre la base de convertirlo en un pequeño propietario individual y no colectivo comunal.

Esta Ley era justa, necesaria e inevitable porque era la forma más bondadosa en que un país recién constituido pudiera dar solución a sus problemas y convertirse en un pueblo de tipo moderno, por lo que tenían que romper con toda la estructura feudal, en este caso, la propiedad de civiles y eclesiásticos que representaban en la población el no tener las tierras necesarias para su cultivo.

Tomada esta Ley textualmente, decía lo siguiente:^{14/} "que considerando que uno de los mayores obstáculos para la propiedad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública; y en uso de las facultades que me concede el plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan calculada como rédito al seir por ciento anual.

Art. 2. La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen acenso enfitéutico fincas rústicas, o urbanas de corporación, capitalizándo-

^{14/} M. González Navarro. La Reforma y el Imperio, pp. 90-92

lo al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquéllas.

Art. 3. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tengan el carácter de duración perpetua e indefinida.

Art. 4 Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos, se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamiento a aquel de los actuales inquilinos que paguen mayor renta, y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto a las rústicas que se hayan en el mismo caso se adjudicarán a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.

Art. 5. Tanto las urbanas, como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de publicación de esta Ley, se adjudicarán al mejor postor en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del Partido.

...B sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aún cuando se arriende alguna parte no su-

perada de ellos, como los conventos, palacios episcopales o municipales, colegios, hospitales, mercados, casa de corrección y beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

...25 Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir, en propiedad, o administrar por sí bienes raíces con la única excepción que expresa el artículo 8o. respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Art. 26. En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz.

... Dado en el Palacio Nacional de México, a 25 de junio de 1856,
Ignacio Commonfort.-" Al C. Miguel Lerdo de Tejada".

Los reformadores de mediados del siglo pasado, estaban convencidos de que la miseria e ignorancia del indígena tenía su raíz en su régimen de propiedad comunal desde la época prehistórica pasando por la colonial y hasta la etapa de la Reforma.

Los efectos de las leyes de desamortización habían de probar lo contrario, pues el indio fue más explotado y miserable en las décadas siguientes y principalmente durante el porfiriato, cuando el despojo de lo que quedaba de propiedad indígena se hizo más sistemático y completo.

Muchos de los liberales de la época, entre ellos Vallarta, juzgaban que la desamortización de los bienes de indígenas, evitaría un grave mal social que amenazaba la paz pública. Pero la desamortización de bienes civiles produjo ese grave mal social que quiso evitar. Y es evidente que la oposición de los indígenas a la desamortización, tuvo un carácter casi general aunque inútil e inefectivo en la mayoría de los casos. Sin embargo, algunas tierras de comunidad no habían podido repartirse todavía a principios de este siglo; el mismo fundo legal de los pueblos fue considerado desamortizable, con fundamento en la omisión de los ejidos y terrenos de servicio público en que ocu-

rrió el artículo 27 de la Constitución de 1857. Y ocurrió con frecuencia que muchos ayuntamientos tuvieron que vender sus fondos legales y después volver a adquirirlos a precios más altos.^{15/}

El fin de las leyes de desamortización fue constituir la pequeña propiedad, pero en este aspecto sus resultados fueron radicalmente contrarios pues los arrendatarios de los bienes eclesiásticos no pudieron o no se decidieron a adquirir dichos bienes porque no pudieron pagar la alcabala del 5% ni hacer los gastos de escrituración, o porque la amenaza de excomunión lanzada por la iglesia contra los adquirientes de sus bienes los inhibió de hacerlo; en cambio, hacendados e individuos ricos, denunciaron dichos bienes y pudieron adquirir muchos de ellos en condiciones ventajosas porque la ley reducía una octava parte del valor de la propiedad denunciada. Mas tarde, mediante el sistema de "contestas" es decir, el pago de pequeñas cantidades a la iglesia, los adjudicatarios de sus bienes quedaron libres de la excomunión eclesiástica.

Respecto a los resultados de las leyes de desamortización, Mendieta y Núñez dice que los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica en su mayor parte no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley, por las siguientes razones: si se convertían en propietarios de las fincas que ocupaban y si la adjudicación se hacía dentro

^{15/} A. Cué Cánovas, La Reforma Liberal en México. pp. 57-102

del primer mes, tenía que pagar desde luego el cinco por ciento de alcabala, una mitad en numerario y otra en bonos consolidarios de la deuda interior, si se realizaban dentro del segundo mes debían cubrirse dos terceras partes en bonos y tres en numerario si la adjudicación se llevaba a cabo dentro del tercer mes; además de la alcabala, eran por cuenta del adjudicatario los gastos de la operación, el precio de la finca adjudicada se imponía al 6% anual y ascenso redimible sobre la misma finca, de manera que el comprador veíase obligado en primer término, a pagar réditos que en muchos casos eran mayores que la cantidad antes pagada por alquiler, y en segundo lugar, a redimir el censo para convertirse en propietario. ^{16/}

En otro aspecto, la mayor parte de las fincas de manos muertas pasaron sin fraccionarse a poder de los denunciantes. Si hubieran pasado a los arrendatarios, se habrían creado pequeñas propiedades; pero como por razones económicas y religiosas fueron adquiridas por los denunciantes, éstos los obtuvieron en toda su extensión y además, compraron cuanto pudieron adquirir. Así la desamortización eclesiástica favoreció el latifundismo, y semejante resultado se produjo con la desamortización civil.

^{16/} L. Mendieta y Núñez, ob. cit., p. 121.

En materia de desamortización eclesiástica y civil, el gobierno esperaba obtener como resultado inmediato de la Ley; el progreso del comercio, el aumento de las rentas públicas, el desarrollo de la agricultura y la división de la propiedad, pues estimaba que el clero poco hacía en favor de los indígenas y vegetaban precisamente por no haberse reducido a propiedad individual.

Pero si es cierto que la desamortización de los bienes del clero trajo resultados evidentemente contrarios a sus grandes propósitos, la nacionalización de dichos bienes corrigió sus defectos en gran parte, aunque esta misma no impidió la expansión de la gran propiedad territorial aumentada con la desamortización de los bienes de los pueblos. Por una parte, la constitución de nuevos latifundios y el crecimiento de los ya existentes, era un resultado lógico y fatal en un país de egstructura feudal y en el que hasta después de la misma reforma, y como consecuencia ésta pudo iniciarse un incipiente desarrollo capitalista.

En conclusión, el gravísimo error histórico de la amortización estuvo determinado en buena parte por las condiciones económicas y sociales, del país en la época en que la desamortización se inició y desarrolló.

A los efectos negativos de la desamortización deben agregarse los resultados de la política agraria realizada mediante las leyes sobre co-

nización y terrenos baldíos durante el régimen porfirista. México siguió siendo más que antes de la Reforma, una nación de peones de campo y latifundistas, convertidos ahora éstos, principalmente, en proveedores de materia prima y cereales para el consumo del mercado exterior, principalmente norteamericano.

Para que la Reforma hubiera implicado una transformación radical y positiva del régimen de propiedad existente, debió suprimir la servidumbre y el latifundio tanto eclesiástico como laico, pero no pudo hacerlo porque no existían por entonces las condiciones favorables a dicha reforma política, porque para triunfar y consolidarse tuvo que crear nuevos y poderosos intereses de base y de defensa, y éstos no podían ser otros que los de los terratenientes, en razón de que no existía todavía una burguesía mercantil e industrial nativa; y en el último término por la doctrina liberal e individualista que utilizó como arsenal ideológico; y que se fundaba primordialmente en la consagración del derecho de propiedad privada.

La abolición de la hacienda y del peonaje hubo de ser prorrogada durante medio siglo, y a la Revolución Mexicana quedó la inaplazable tarea histórica realizada mediante la Reforma Agraria, condición indispensable de la nueva etapa capitalista en nuestro país, cuya elevación de las clases trabajadoras del campo y de la fábrica, y la autonomía económica de México respecto al exterior.

En suma, a la Revolución iniciada en el aspecto social y económico hasta 1915, correspondiente a la revisión y rectificación necesaria a la política agraria de los hombres de la Reforma y del Porfiriato.

1.5 El problema agrario en el México antes de la Revolución.

A fines del siglo XIX y principios del XX el capitalismo pasa a la etapa imperialista de su desarrollo; los fenómenos ocurridos en el mundo capitalista ejercieron influencias en la evolución económica, política, social de México que pasó a ser objeto de la expansión imperialista de los Estados Unidos de Norteamérica, de Inglaterra y de otras grandes potencias capitalistas.^{17/}

Como consecuencias de las leyes de colonización, se organizaron en el país varias compañías denominadas deslindadoras, estas compañías debían deslindar tierras baldías y traer colonos extranjeros para que las trabajaran y como compensación por los gastos que hicieron para conseguir esos propósitos, se les adjudicaría la tercera parte de las tierras deslindadas.^{18/}

En los primeros años de la dictadura de Díaz, éste publicó una serie de leyes y decretos agrarios que perseguían el objetivo de aumentar las posiciones territoriales de los grandes terratenientes (hacendados)

^{17/} J. Báez Gorostiza, La Revolución Mexicana, pp. 73-99

^{18/} J. Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, T.I. pp. 16-26

de los terratenientes medios (rancheros) y de los extranjeros, a costa de la expropiación de los pequeños propietarios y de las tierras comunales.

El saqueo de las tierras pertenecientes a las llamadas comunidades indígenas se inició durante la Reforma, pero las medidas agrarias de este período dirigían su filo contra las propiedades agrarias de este período de la Iglesia y Juárez hacia esfuerzos para impedir el robo de las tierras propiedad de las comunidades indígenas, en tanto que las reformas agrarias de Díaz disponían principalmente la división de las tierras que pertenecían a estas comunidades.

Las reformas de Díaz se realizaban bajo la consigna de la colonización de las tierras libres y baldías, al llevarse a cabo, se declaraban abiertamente la preferencia por la colonización extranjera; de este modo, las reformas estaban dirigidas contra los indígenas que componían la masa fundamental de la población rural y condujeron prácticamente a una concentración de la tierra todavía mayor, al enriquecimiento de los funcionarios públicos y a una inusitada especulación.

Una serie de decretos dieron principio a esta política agraria el más importante de los cuales fue el decreto sobre colonización y las compañías deslindadoras de 1875, y ampliado en diciembre de 1883, por el Presidente Manuel González al final de su período.^{19/}

El decreto se refería a la manifestación, división y colonización de las tierras pertenecientes a la nación y en su primer artículo señalaba: "con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de los colonos, el Ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, nombrado al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarias y determinado el sistema de operaciones que hubieren de seguirse". La redacción del artículo tercero del decreto establecía que la transmisión de la tierra a los colonos, el gobierno dará preferencia a los extranjeros.

Con base en la Ley de 1883, se inició el deslinde de las tierras estatales y de los llamados baldíos, lo que dió principio a extraordinarios abusos y a la especulación; tras las concesiones de deslinde que caían como regla, en manos de los allegados a Díaz, estaban con frecuencia los extranjeros, habitualmente norteamericanos.

Las compañías deslindadoras no solo usurpaban las tierras libres, sino también las más fértiles entre las cultivadas que pertenecían a pequeños propietarios, todas las tierras cuyos dueños no tenían la posibilidad de demostrar la legalidad de su posesión, fueron declaradas libres. Uno de los investigadores del problema agrario en México señala justamente que la actividad de las compañías deslindadoras condujo

19/ J. Silva Herzog, El Agrarismo mexicano y la Reforma Agraria, p. 112.

a la liquidación de la pequeña propiedad, pues con el pretexto de deslindar las tierras baldías, las compañías consumaban innumerables abusos.

De 1881 a 1889, las compañías deslindadoras, deslindaron 32,200,000 hectáreas; de esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley es decir, sin pago alguno 12,700.000 hectáreas; y se les vendieron a vil precio 14,800.000 hectáreas más. Total 27,500,000 hectáreas, o sea algo más del 13% de la superficie total de la República; por tanto, solamente quedaron 4,700,000 hectáreas a favor de la nación. Empero lo más importante e impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas sociales.

Todavía de 1890 a 1906, año éste último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16,800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de este siglo.

Por el camino de los deslindes, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7,000,000 de hectáreas; otro en Oaxaca 2,000,000; dos socios en Durango 2,000,000; y cuatro en Baja California 11,500,000. De manera que ocho individuos se hicieron propietarios de 22,500,000 hectáreas, hecho sin precedente en la historia de propiedad territorial.

Los grandes terratenientes siempre podían proteger sus tierras ociosas del deslinde, pues los apoyaban las autoridades de los estados y con frecuencia también las federales; podían llegar fácilmente a un acuerdo con las compañías y las más de las veces acontecían que aquellas les ayudaban a adquirir nuevas tierras.

En situación distinta se encontraban los pequeños propietarios, muchos de ellos, que poseían la tierra de generación en generación, no tenían documentos que amparasen su derecho de posesión y no estaban en condiciones de conformable, según lo establecido por la ley; en tal caso, los pequeños propietarios se encontraban ante una difícil alternativa; o iniciar un litigio, siempre largo y ruinoso, contra las compañías deslindadoras, que poseían todos los medios y además disponían del apoyo oficial, o bien, llegan a un acuerdo con ellos y pagarles determinada suma por el terreno que les pertenecía para recibir los documentos correspondientes, confirmatorios de su derecho a la posesión de la tierra.

Es indudable que el deslinde y la colonización fueron solo un pretexto para el despojo de tierras por parte de los funcionarios gubernamentales y con propósitos de crear condiciones que les permitiesen especular con ellas, esta situación la evidencia los insignificantes resultados de esta compañía, desde el punto de vista de la colonización real, pues hacia los años de 1907-1908 las colonias fundadas por iniciativas

privadas, agrupaban en su seno un total de 4,735 colonos, de los cuales sólo la mitad eran mexicanos.

El gobierno practicaba ampliamente también la entrega de concesiones para plantaciones de caucho, azúcar, algodón, arroz, plátano y de otro género. El cultivo de estos productos exigía el desmonte de grandes extensiones, lo que hacía que se repitiera la misma historia que en los trabajos de irrigación. Pueblos enteros eran borrados de la faz de la tierra y techo, los indígenas se convertían en mendigos y los allegados a Díaz que recibían esas concesiones, generalmente eran tegrtaferros de las compañías extranjeras, otras de ellas, con frecuencia actuaban los capitalistas extranjeros.

Para formarse una idea cabal de la repercusión de la política agraria de Díaz es necesario detenerse en sus resultados, hay que señalar ante todo que esta política condujo a un gigantesco cambio en la propiedad de la tierra, a causa de los cuales fueron privadas de ellas las comunidades agrarias y la masa de los pequeños propietarios indígenas, mientras se concentraban en manos de un pequeño grupo y algunas compañías, . enormes extensiones.

En conjunto, durante el gobierno de Díaz pasaron a manos de unas cuantas personas y compañías, por diversos medios, 134,547,885 acres, que representaban el 20% del territorio, si agregamos las que poseían

los grandes terratenientes y compañías, ya que en la década del 80 del siglo XIX el cuadro de la extraordinaria concentración de los fondos de la tierra quedará completamente claro.

Para plena confirmación, pueden aportarse algunos hechos que ilustran el grado de concentración de la tierra en manos de los grandes propietarios; en Morelos casi toda la tierra se encontraba en manos de veinte hacendados.

Según los datos tomados de la estadística oficial, sólo diecisiete personas (o familias) de entre los allegados a Díaz recibieron durante el tiempo de su administración, diez millones de acres; hay que tener en cuenta desde luego, que la mayoría de esta tierra transitaba sólo por entre las manos de los allegados a Díaz para caer bajo el control de las numerosas compañías extranjeras preferentemente norteamericanas; hacia el año de 1910 cerca de once mil habitantes controlaban el cincuenta y siete por ciento del territorio de México.

De tal modo, como resultado de esta antipopular política agraria, una pequeña capa de terratenientes mexicanos y capitalistas extranjeros se enriquecía, en tanto que la masa fundamental de la población rural se empobrecía de manera terrible y perdía la principal fuente de existencia; la tierra, porque la gran mayoría de la población la integraba el campesino sin tierra; para este tiempo, en México había cerca de

10,000,000 de los llamados peones de campo con sus familias, es decir, semiesclavos, que no poseían nada y eran explotados por aquellos mismos hacendados que les habían arrebatado sus tierras.

El tipo de peonaje más extendido era la esclavitud por deuda, en la cual el peón estaba obligado a trabajar con el hacendado y a vivir en las inmediaciones de la hacienda, estas haciendas rodeadas por las chozas de los peones, constituían el rasgo característico del campo a principios de 1900.

En muchos estados las haciendas desplazaron a las comunidades agrarias indígenas, tan extendidas antes en el campo; además del trabajo de los peones acasillados, se utilizaba ampliamente el trabajo esclavista, especialmente en las plantaciones del sur, a esta categoría de esclavos pertenecían los indígenas que se habían levantado contra el gobierno, las tribus deportadas a la península de Yucatán, así como los obreros contratados. Los indígenas deportados eran vendidos habitualmente por las autoridades locales a las plantaciones donde, encadenados y engrillados debían trabajar bajo el látigo del vigilante.

Hacia 1910 se había creado la masa fundamental de la población las mismas condiciones de existencia que en la India, que era entonces la colonia más vieja del Imperio Británico. La aldea mexicana y los suburbios de las ciudades sorprendían por su aspecto miserable; la

habitación del campesino era una choza de un cuarto, sin puertas, ventananas ni muebles. Los enseres del campesino eran muy primitivos; él mismo, como los restantes miembros adultos de la familia se vestía con andrajos, los niños andaban desnudos; las condiciones insalubres de los poblados y viviendas de los campesinos pobres eran causa de terribles epidemias, enfermedades y de enorme mortalidad. El aspecto miserable de las aldeas indígenas y de las barriadas de la ciudad contrastaba con las lujosas haciendas de los favoritos de Díaz y los elegantes chalets de las residencias de extranjeros en los alrededores de capital.

De este modo, el resultado directo de la política agraria de Díaz, de sometimiento a los grandes terratenientes y capitalistas extranjeros fue la decadencia de la agricultura y la agudización de la lucha de clases en el campo mexicano. La desmedida pobreza y la falta de tierra del campesino fueron una de las principales causas que engendraron la revolución de 1910-17.

Se puede tener una idea de la extensión de las haciendas por los datos tomados por González Roa del Registro Público de la Propiedad, datos que consigna en su libro "El aspecto agrario de la Revolución Mexicana" y que se presenta en el cuadro siguiente: 20/

20/ J. Silva Herzog, ob. cit., p. 123.

Estado	Nombre de la finca	Extensión en Has.
Chihuahua	La Santísima	118 878
Chihuahua	San José de Babícora	63 201
Chihuahua	Lagunita de Dosal	158 123
Chihuahua	Bachimba	50 000
Coahuila	Los Jardines	49 861
Coahuila	Santa Teresa	60 899
Coahuila	San Gregorio	69 346
Coahuila	San Blas	395 767
México	La Gavia	132 620
Michoacán	San Antonio de las Huertas	58 487
Sonora	Cocospera	51 528
Tamaulipas	El Sacramento	41 825
Zacatecas	Malpaso	63 786
Zacatecas	San José del Maguey	69 086

La tienda de raya desempeñaba un papel importantísimo en la organización hacendaria, allí se vendía la manta, el jabón, el maíz, el frijol, el aguardiente y por supuesto otras mercancías, peón y a su familia, a precios generalmente más altos que los del mercado y no siempre de buena calidad.

El jornal se pagaba con mercancías y sólo cuando sobraba un poco solía completarse con moneda de curso ideal; en la tienda de raya se llevaba al peón cuenta minuciosa de sus deudas, las cuales pasaban de padres a hijos y jamás podían extinguirse, entre otras causas y razones, porque las necesidades elementales de los peones y sus familias no podían llenarse con el exiguo jornal. Al hacendado le convenía tener peones endeudados porque así le era más fácil arraigarlos a la tierra y explotarlos mejor.

Por otra parte, la iglesia también desempeñaba un papel de indudable significación. Allí estaba el cura para guiar al rebaño por el buen camino; allí estaba para hablar a los desdichados, a los miserables, a los hambrientos, de la resignación cristiana y de las delicias que les esperaban en el cielo, al mismo tiempo que de los tormentos del infierno para los desobedientes, para aquellos que no acataran con humildad las órdenes de los amos.

Y si la coerción económica de la tierra de raya y la coerción moral del cura no resultaban suficientes para mantener en la obediencia al jornalero, entonces allí estaba la cárcel, la cárcel del hacendado y los castigos corporales para someterlo; allí estaba el inmenso poder del jefe político coludido con el hacendado para enviar al rebelde a las filas del ejército de forzados del porfirismo.

CAPITAL II

NACIMIENTO DE LA FIGURA AGRARIA DENOMINADA MINIFUNDIO

2.1 La redistribución de la tierra

Desde los últimos años del siglo XIX y primeros del actual, comenzó la agitación política del país. Algunos intelectuales de la clase media dieron los primeros pasos para organizarse y atacar a la dictadura de Porfirio Díaz, no obstante los peligros que tal conducta necesariamente implicaba.

Los fundamentos que arguyeron esos intelectuales fueron múltiples y variados, más su objetivo no era otro que terminar con la desquiciante y avasalladora fuerza política del dictador, que terminaba negando la existencia del pueblo mismo.

Uno de los productos de estas luchas e inquietudes se conocieron por medio de un documento que fue "Programa del Partido Liberal y Manifiesto de la Nación", firmado en San Luis Missouri el 10. de julio de 1906 por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan Manuel y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante.

En este documento que circuló clandestinamente por el país en buen número de centros de trabajo, se invitaba al pueblo a rebelarse en contra de la dictadura porfirista. El programa estaba lleno de ideas

renovadoras, tanto políticas como sociales y económicas; era un programa inspirado en anhelos de onda transformación de mejoramiento individual y colectivo en todos los campos, en todos los órdenes de la vida.

La Revolución de 1910 tuvo un inicio de carácter político; en apariencia se trataba simplemente de la sucesión presidencial; pero en la realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales que obedecía, a su vez, a la pésima distribución de la tierra.

Por lo que el mismo Madero no pudo desconocer el fondo agrario del malestar social imperante, a pesar de su condición de hacendado.

Don Francisco I. Madero emitió con fecha 5 de octubre de 1910 "El Plan de San Luis", en cuyo artículo 3ro. se reconoce la necesidad de restituir a los pueblos y comunidades la tierra de que habían sido despojados, enunciado que influyó sin duda en el ánimo del primer líder agrario del país, Emiliano Zapata, e hizo posible la movilización de las clases campesinas.

Más, sin embargo, a pesar de hacer este señalamiento agrario, Madero no tuvo la visión suficiente del problema agrario porque él tenía en mente la restitución de tierra más no la intención y voluntad de expropiar las tierras acumuladas con engaños, ventas fraudulentas, despojos y toda la serie de artimañas narradas en el proceso histórico de este

trabajo. El entonces Presidente de la República confirmaba su papel de clase con la declaración que manifestó a la prensa: "Desde que fui investido para mis conciudadanos, cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir".

"Pero con toda insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige, que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases menesterosas, que quiero de una vez por todas ratificar esa especie".

"Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas del Gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910, 1911 y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas".

"Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ninguno de los

terratenientes, el mismo discurso que ustedes comentan tomando únicamente una frase, explica cuales son las ideas del Gobierno".

"Pero una cosa es crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas"^{21/}

Una vez vista la "aclaración" del Sr. Madero, no se puede imaginar uno, a qué tierra restituibles se refirió, parece lógico que su objetivo primordial fue el de ganarse la simpatía del sector más afectado por la dictadura de Díaz y una vez logrado ésto volver a su posición de clase "hacendado", y como de los errores surgen verdades, surgió así "gracias a ese error de apreciación" como lo llamara Madero, el verdadero levantamiento armado buscando la solución del principal problema existente de nuestra historia, la equitativa distribución de la tierra.

El Zapatismo será el factor determinante para que el movimiento revolucionario de 1910 se complemente con un contenido social y, al hacerlo, se vislumbre las modalidades que se imprimirán al concepto de propiedad en la Constitución de 1917.

La incursión de Zapata en la brega revolucionaria no se origina por el simple hecho político de Sufragio Efectivo No Reección, como

^{21/}

"El Imparcial", 27 de junio de 1921, México, D.F.

quedó asentado en párrafos anteriores, sino al profundo sentimiento social que giraba en su interior, por haber sido alguna vez víctima de la ola de despojos de propiedades y al ver la falacia de los enunciados en el Plan de San Luis en su artículo 3ro., decide hacer por mano propia su Revolución. Emiliano Zapata inicia la verdadera insurrección agraria teniendo como base y fundamento el Plan de Ayala emitido por él mismo, el 28 de noviembre de 1911, que dice: "Los terrenos, montes y aguas que hayan sido usurpados por los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia vanal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados de mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideran con derechos a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".^{22/} No sin antes acusar a Francisco I. Madero de traición en el preámbulo del citado Plan.

La insurrección agraria, iniciada por Zapata, con sus formas peculiares, brotó por todas partes, sin obedecer a concierto ni dirección.

La fuerza de la Revolución campesina superaba lejanamente la capacidad de dirección, desbordó por todos lados, cubrió al país.

^{22/} J. Silva Herzog, El Agrarismo mexicano y la Reforma Agraria, p. 178.

Emiliano Zapata expresó en el Plan de Ayala, de una manera concreta, el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo respecto a la cuestión agraria, que influyó en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia agraria en nuestro país. En este sentido, el Plan de Ayala perseguía abiertamente destruir el latifundio, al amparo de este Plan se llevó a cabo en Ixcamilpa, Estado de Puebla, el 30 de abril de 1912, el primer acto de restitución de tierras.

El Plan de Ayala, no obstante sus notorias deficiencias, sintetizó durante dos lustros las aspiraciones justas del trabajador de los campos. Además, el éxito histórico del documento firmado en Villa de Ayala se explica por el tesón y la lealtad con que fue defendido por el General Zapata y sus compañeros, quienes sin escatimar sacrificio alguno jamás traicionaron su bandera.

Sea como fuere, los zapatistas procuraron cumplir con el Plan de Ayala, pues el 30 de abril de 1912 se realizó tan significativo acto arriba citado, por la Junta Revolucionaria. Tal acto debió haber tenido carácter mas bien simbólico, a causa de las condiciones anormales derivadas de la contienda, pero ponía de relieve la sinceridad de Zapata y, seguramente, fortaleció el ánimo de sus soldados para proseguir la lucha.

Por otro lado, puede afirmarse, sin temor a equivocaciones, que el Plan de Ayala influyó en muchos otros actos del proceso revolucionario como en los que a continuación se señalan:^{23/}

- I. El Plan de Santa Rosa: firmado a las diez de la noche del 2 de febrero de 1912, en el panteón del mismo nombre, situado en los suburbios de la población de Chihuahua y que en su parte medular decía:
1. El lema de nuestra bandera es "Tierra y Justicia".
 2. Se decretará, por causa de utilidad pública, previa las formalidades legales, la expropiación del territorio nacional, exceptuándose la superficie ocupada por las fincas urbanas, los edificios que constituyen lo que generalmente se llama cascos de hacienda, fábricas y ranchos y los terrenos de las vías férreas. El Gobierno será siempre dueño exclusivo de las tierras y las rentará únicamente a todos los que la soliciten en la proporción en que puedan cultivarla personalmente y con los miembros de su familia. Los terrenos pastales serán igualmente rentados a los particulares, procurando que su distribución corresponda a los fines de equidad que persigue el inciso anterior.

^{23/} J. Silva Herzog, El Agrarismo y la Reforma Agraria, pp. 177-256.

2. El Plan Orozquista, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, mucho más avanzado en el aspecto social. A primera vista se advierte la influencia del "Manifiesto del Partido Liberal" publicado en el año de 1906, en relación con el problema de la tierra, se transcribe a continuación el artículo 35.

Siendo el problema agrario en la República el que exige más atinada y violenta solución garantizada, que desde luego se procederá a resolverlo, bajo las bases generales siguientes:

- I. Reconocimiento de la propiedad de los poseedores pacíficos por más de veinte años.
- II. Revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales.
- III. Reivindicación de los terrenos arrebatados por el despojo.
- IV. Repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República.
- V. Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; y las tierras así expropiada se repartirán para fomentar la agricultura intensiva.

VI. A fin de no agravar el erario, ni echar mano de las reservas del tesoro, ni mucho menos aumentar con empréstitos en el extranjero la deuda exterior de la nación, el gobierno hará una emisión especial de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y pagará a los tenedores un interés del 4 por ciento anual hasta su amortización. Esta se hará cada 10 años con el producto del pago de las mismas tierras repartidas con el que se formará un fondo destinado a dicha amortización.

VII. Se dictará una Ley Orgánica Reglamentaria sobre la materia.

Salta a la vista que las normas fijadas para resolver la cuestión de la tierra en este Plan, supera en mucho a las ideas contenidas en el Plan de Ayala, tanto por su mejor redacción y claridad, cuanto porque se señalan caminos mucho más prácticos y sensatos.

Sin embargo, mientras el Plan de Ayala ha tenido y tiene una incuestionable significación histórica, el Plan Orozquista ha sido completamente olvidado. Además, en aquél hubo continuidad de acción y de pensamiento y en éste no sólo no hubo continuidad ni pensamiento y de acción, sino que fue traicionado por sus propios autores, cuando llevados por su odio a Madero, echaron por la borda los principios

por los cuales habían empuñado las armas y se sumaron al régimen de Victoriano Huerta, el soldado desleal y sanguinario.

3. En la iniciativa de Ley, en el año de 1912, que con el propósito de resolver el problema del campo mexicano presentó el señor José González Rubio, que proponía el establecimiento de cajas de crédito rural, organizadas de acuerdo con el sistema de Federico Guillermo Raiffeisen, que tanto éxito había tenido en Alemania desde su fundación. Los fondos iniciales se obtendrían de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, en la cantidad de diez millones de pesos.
4. En la iniciativa de Ley del mismo año de 1912, propuesta por don Adolfo M. Isassi, proponiendo la creación de granjas agrícolas de una hectárea en las tierras muy fértiles y de dos en aquellas de calidad inferior. Dicha iniciativa, seguramente, debió haberles parecido, desde luego, a los diputados más inteligentes y capaces, demasiado complicada e impracticable por sus numerosos artículos, enredados procedimientos y desconocimiento de la realidad del país.
5. En el proyecto de Ley de 1912 también, de Gabriel Vargas, hombre que había pasado su vida en el campo y que tenía buenas razones para decir lo que dijo, le preocupaba la miseria de

los campesinos, que él quería remediar en algo por medio de una Ley. En el discurso que pronunció para apoyar sus opiniones, dirigió cargos tremendos contra los hacendados, ratificando la crítica acerca de otros autores.

Su proyecto trata de reglamentar las siembras a medias en las fincas rústicas, con la mira de mejorar la participación de los medieros y evitar los abusos de los terratenientes. Además, se deja en libertad a los jornaleros para comprar o no en las tiendas de raya, según su conveniencia y se obliga a los propietarios a establecer escuelas, servicio médico y botiquines gratuitos.

Por supuesto que tal proyecto quedó, como muchos otros, en los archivos de la Cámara de Diputados.

6. En la iniciativa de Ley de Juan Sarabia, presentada también en el transcurso del año de 1912, en la que proponía adiciones a la Constitución en materia agraria. Esta iniciativa parte del artículo 27 de la Constitución.

Dicho artículo fue obra colectiva, colaboración de varios ciudadanos en distintos lugares y fechas, y no del cerebro de algún personaje, por inspiración de algún dios bondadoso, como parece que se ha creído en más de una ocasión.

Lo fundamental del proyecto de referencia se transcribe a continuación:

Artículo 1o. Se establecen tribunales federales de equidad que juzgando como juzgados civiles, decidan, en breve, previa práctica de diligencia relativa solamente a las pruebas de la posesión y al despojo, respecto de las restituciones a los pueblos, agrupaciones indígenas o pequeños propietarios, de las tierras, aguas o montes de que hubieren sido despojados por medio de la violencia física o moral, o en virtud de contratos con apariencia legal.

Artículo 2o. Quedan comprendidos en el caso del artículo anterior, los casos de despojo, verificados con el pretexto de la venta de baldíos en perjuicio de municipios o de pequeños propietarios que hayan estado amparados por la prescripción consignada en las leyes de baldíos.

Artículo 3o. Las resoluciones que dicte este tribunal serán ejecutadas desde luego y podrán ser recurridas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Tribunal Pleno.

Artículo 4o. Se declara de utilidad pública la expropiación de los siguientes bienes raíces:

- I. Tierras, aguas o montes cercanos a los pueblos, con objeto de dotar de ejidos a los que de ellos carezcan, en cantidad proporcional a su población.
- II. Tierras, aguas o montes necesarios para la creación de nuevos pueblos, que se formen por la colonización.
- III. Los latifundios, en la parte excedente del máximo legal.
- IV. Tierras no cultivadas; la ley determinará la alternabilidad mínima para el cultivo de cada clase de tierra.

Artículo 5o. La base para la expropiación a que se refiere el artículo anterior será de el valor fiscal tomado de la manifestación que haga el propietario en obediencia de la Ley Reglamentaria y dentro del plazo que ella fije; y sólo en caso de manifestación notoriamente exagerada se acudirá al juicio pericial.

Artículo 6o. El precio de la expropiación será pagado por el Erario Federal, a largos plazos y mediante abonos, en cada uno de los cuales se incluirá la pensión de amortización del capital y el rédito causado por éste. El Erario Federal, a su vez, se reembolsará de estos pagos cobrando dichos abonos a los adquirentes de los predios expropiados, por medio de la

facultad económica activa.

Artículo 7o. Los ayuntamientos de los pueblos tendrán derechos por esta vez, de optar por la repartición proporcional en tre los vecinos, de los bienes raíces que tengan, que se les restituyan o adquieran en virtud de la expropiación, o de decidir que esos bienes se posean en común.

Sarabia, al defender esta iniciativa en la Tribuna de la Cámara de Diputados, sostuvo que la Revolución fue frustrada por los trabajadores de Ciudad Juárez y el Gobierno de Francisco de la Barra, y que lo fundamental para México consistía en la resolución del problema agrario.

7. En el proyecto de Ley de Miguel Alardín, quien de igual manera que muchos colegas reconocía que la causa verdadera de la Revolución era la misma en que yacía el trabajador del campo, y que en esa misma causa se encontraba la explicación de la lucha de campesinos armados en contra del gobierno. Su proyecto de ley para resolver el problema agrario, consistía en ejercer posesión sobre los propietarios de grandes haciendas por medio de un impuesto directo de la propiedad raíz no cultivada. Por este medio pensaba, ingenuamente, lograr el fraccionamiento de los latifundios y la creación de la pequeña propiedad.

8. En el proyecto de ley que el Licenciado Luis Cabrera presentó a sus compañeros de Cámara, el 3 de diciembre de 1912, que denominó "La reconstrucción de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano". Cabrera coincidía con las opiniones de la Comisión Ejecutiva ya que se pronunciaba en favor de la restitución y dotación de ejidos a los pueblos en forma directa, rápida y sin engorros judiciales.

Al mismo tiempo, no le parecía acertada la compra de haciendas para ser fraccionadas, ni tampoco la distribución de tierras nacionales. Cabrera quería que desde luego se iniciara la Reforma Agraria, porque se daba cuenta de que era cuestión fundamental y, el único medio para el restablecimiento de la paz.

Según el autor de la iniciativa de que se trata, la tierra necesaria debía de expropiarse por causa de utilidad pública, dejando a la Secretaría de Fomento las cuestiones de procedimiento.

Además, Cabrera se refería en el brillante discurso que pronunció para defender su proyecto, a las condiciones de vida del labrador nativo de las grandes haciendas, ofreciendo a su auditorio una información de primera mano, resultado de su experiencia personal. De todo el maremagnum de ideas que don Luis Cabrera expuso en diciembre de 1912 destacan los siguientes puntos:

- 1o. Respecto a la propiedad privada, pero con amenaza de nacionalización a los terratenientes si se oponían al fraccionamiento de sus terrenos.
- 2o. Fijación de la pequeña propiedad cultivable en 5 hectáreas como mínimo y 100 hectáreas como máximo.
- 3o. Restitución de tierras a los pueblos de conformidad con el artículo tercero del Plan de San Luis.
- 4o. Aprobación del Plan de Ayala.
- 5o. Se considera indispensable la construcción de obras de riego para resolver el problema agrario.
- 6o. Se estima como conveniente el establecimiento de escuelas-granjas en todo el país.
- 7o. Se apunta la necesidad de construir caminos que entronquen con las vías férreas.

Vale la pena subrayar que el punto seis es uno de los antecedentes de las escuelas centrales agrícolas, fundadas en 1926; que el tres forma parte de la Reforma Agraria iniciada posteriormente y que los puntos cinco y siete han sido dos de los aspectos más importantes de la política económica de México

a partir del gobierno del General Plutarco Elías Calles. Se ve pues, una vez más, como lentamente se van condensando las ideas que han servido de norma y programa a los gobiernos revolucionarios.

90. En la Ley del 6 de enero de 1915 promulgada por don Venustiano Carranza, en Veracruz, dicha Ley de gran importancia en materia agraria en nuestro país, después de las leyes de desamortización de los bienes de la Iglesia, de 1856 y 1859, respectivamente.

Es bien sabido que la Ley del 6 de enero de 1915, fue redactada en parte por el Licenciado Luis Cabrera, conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados, los primeros días del mes de diciembre de 1912.

Esta Ley marca el principio de lo que se ha convenido en llamar la Reforma Agraria Mexicana; el mérito de Cabrera es indiscutible, la celeberrima ley consta de nueve considerandos y doce artículos de enorme interés y trascendencia que estriban no sólo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos los pueblos sin tierras, haya tenido o no ejidos tiene derecho a tenerla para satisfacer sus necesidades.

En otras palabras, la tesis de que todos los individuos, por el hecho de existir, tienen derechos a que la sociedad les proporcione los me
di
os de subsistencia, por supuesto siempre que ellos realicen funcio
nes productivas.

Esta ley considera que una de las causas más generales del malestar y descontento de la población agrícola del país ha sido el despojo de los terrenos que a los pueblos les fueron concedidos en la época colonial.

Estos despojos se realizaron no sólo por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas, sino también por compo
siciones concentradas por las secretarías de Fomento y Hacienda, o a pretexto de deslindes, para favorecer a los denunciantes de excedencias o demasía al servicio de las compañías deslindadoras. Todo ésto con la frecuente complicidad de los jefes políticos y de los gobernadores.

Es seguro que al conocerse la ley se plantearon numerosas interrogantes, puesto que no dice nada sobre no pocos aspectos de indiscuti
ble importancia, tales como la forma de pago de las indemnizaciones, previo o mediante procedimientos para el avalúo de los terrenos, etc.

En el artículo tercero se habla de expropiar en los casos de dotaciones, por cuenta del gobierno nacional; y en el artículo décimo se

dice que cuando un propietario obtenga sentencia favorable de los tribunales en caso de la restitución, sólo tendrá derecho a recibir la indemnización correspondiente de parte del tesoro público.

Se dice que la vaguedad de la ley en ciertos puntos pudo haber sido intencional, con el objeto de no plantear desde luego problemas de difícil solución; había que dar el primer paso, sobre todo por razones políticas; había que atraerse al constitucionalismo la masa campesina del Centro y del Norte del país para combatir con éxito contra la División del Norte comandada por el General Francisco Villa; había que tener a la mano una ley agraria frente al Plan de Ayala, con el propósito bien claro de quitar al General Zapata el monopolio del ideal agrarista.

De suerte que no parece aventurado afirmar que las consideraciones de carácter político influyeron en la expedición de la ley del 6 de enero de 1915, y que dicha ley a su vez influyó efectivamente en el triunfo de las fuerzas leales al señor Carranza; probablemente esta ley, parecía más clara y práctica a los campesinos que el Plan Zapatista.

10. En la Ley Agraria del General Francisco Villa firmado en la ciudad de León el 24 de mayo de 1915. En sus puntos más importantes destacan:

- I. Se deja a los Estados fundamentalmente, la resolución del problema agrario, incluyendo el financiamiento.
- II. Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, mediante indemnización.
- III. El término "mediante indemnización" no se compagina del todo con el contenido del artículo II, en el cual se dice que no podrán ocupar los terrenos sin que antes se haya pagado la indemnización.
- IV. Se ordena que la extensión de las parcelas no deban pasar de veinticinco hectáreas y que deberán ser pagadas por los adquirentes.
- V. En el artículo IV se determina que también se expropiarán los terrenos circundantes de los pueblos indígenas, con el fin de distribuirlos en pequeños lotes.
- VI. Al gobierno federal se le señalan funciones secundarias.
- VII. La idea fundamental de la Ley es la de crear una clase rural relativamente acomodada.

Si Villa hubiera triunfado y no hubiera tenido ningún efecto el decreto del 6 de enero, tal vez hubiera quedado vigente la ley villista; pero

aunque así hubiera pasado, es seguro de que todavía existieran numerosos y grandes latifundios; porque los estados nunca hubieran dispuesto de los recursos necesarios, y aún admitiendo, sin conceder, que hubieran dispuesto de tales recursos, los millones de campesinos sin tierras hubieran estado imposibilitados para adquirir terrenos.

11. En el artículo 27 de la Constitución de 1917, es seguramente el más revolucionario de la Constitución actual y el de mayor trascendencia nacional.

Lo que se puede llamar los principios esenciales del ordenamiento constitucional en cuestión, se encuentra en sus tres primeros párrafos, en los cuales se establece una doctrina nueva en materia de propiedad.

En primer lugar, se asienta que las tierras y aguas pertenecen originariamente a la nación, la que ha organizado la propiedad privada por razones de conveniencia colectiva; pero se afirma en forma categórica que la nación tiene derecho de imponer a esa propiedad, en cualquier tiempo, las modalidades que exija el interés público.

En segundo lugar, se ordena que las expropiaciones de terrenos y de aguas se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización; es decir, se abandona el principio de la indemnización previa, cambio de tal manera importante, que sin él no hubiera sido posible llevar a cabo las demás disposiciones del artículo de que viene tratando; por-

que no es ocioso insistir en que el gobierno federal y mucho menos los gobiernos de los Estados jamás hubieran tenido fondos necesarios para pagar a los hacendados, previamente, el valor de sus terrenos.

Los principios mencionados en el párrafo anterior son instituidos con el fin preciso de fraccionar los latifundios para crear la pequeña propiedad y de nuevos centros de población agrícola, para el fomento de la agricultura en general y para evitar la destrucción de los recursos naturales en perjuicio de la sociedad.

Por supuesto que otros de los fines de los principios citados consiste en la dotación de tierras a los pueblos, de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915, decreto que en el mismo artículo se eleva a precepto constitucional.

El artículo 27 no fue obra individual sino colectiva, ninguna persona puede ufanarse de haber sido autor exclusivo o principal, ni siquiera puede decirse que fueron sus únicos autores los constituyentes de Que rétaro; el artículo 27 fue obra de nuestros grandes pensadores sociales y del pueblo de México a través de una larga historia y a través de estar constantemente viendo la precaria situación de los campesinos.

Estos y muchos postulados, iniciativa y proyectos de ley, planes y documentos relacionados con el problema agrario de México y en especial con la forma inhumana que vivía en época de la revolución y mucho

antes del campesino nacional, movieron a una gran cantidad de hombres a modificar las ideas tan importantes que plasmaron Zapata y sus seguidores en el Plan de Ayala.

Plan que fue la bandera de la Revolución; Plan en el que el campesino y el campesinado vió su salvación y los gobernantes un gran peligro; Plan que el sólo grito de "la tierra es de quien la trabaja" puso en movimiento a toda la clase humilde campesina en busca de su reivindicación y en busca de lo que creía era suyo y que le pertenecía desde épocas muy remotas; Plan que llevó a la tumba a su creador el General Zapata, que luchó contra todo y contra todos con la única finalidad de conseguir sus deseos, los de dotar de tierras al campesino, no de Morelos exclusivamente, sino de todo el país.

Por lo anterior, se puede afirmar sin temer a equivocaciones que los resultados del Plan de Ayala fueron muchos, y esos resultados se pueden observar en la actualidad, aún cuando mal llevados, su mira fue y es buscar que el problema agrario fuera y sea resultado en forma por demás satisfactoria.

Basados, precisamente en el Plan de Ayala, se llegó a la ley del 6 de enero de 1915, y a la elaboración del artículo 27 Constitucional y a la Reforma Agraria.

Mucho se le debe a Emiliano Zapata y al cariño y energía con que defendió hasta el día de su muerte, acaecida el 10 de abril de 1919, muerte que sólo puede lograrse por medio de la traición, la traición que siempre es la única solución para quitar de enmedio a los grandes hombres de sus ideales algo suyo y que mueren sin dar marcha atrás.

Uno de los resultados más importantes, a mi juicio, fue la implantación por parte de Zapata de la "Comuna de Morelos", primer ensayo del poder obrero y campesino en América Latina ^{24/}, hecho tan trascendental que obligó a los gobernantes de la época a tomar medidas demasiado drásticas para impedirlo; esta "Comuna de Morelos" fue lo que muchos escritores llamaron el Comunismo bárbaro de Zapata, pero lo que no comprendieron fue que el caudillo suriano, cansado de esperar que los gobernantes solucionaran su problema y cansado de creer en promesas que nunca se cumplieron y luego de ser engañado por los mismos gobernantes no le quedó otra solución que aplicar por medio de las armas su Plan de Ayala en su estado natal, aplicación que recibió el nombre de "Comuna de Morelos".

Este problema se explica en la forma siguiente: A partir de la retirada de México en enero de 1915, la revolución campesina, volvió a dividirse en dos sectores, norte y sur, esta vez definitivamente.

Sin embargo, como en toda guerra campesina, por definición dispersa

y sin centro único, el gobierno carrancista concentró toda su presión militar sobre el ejército villista tratando, en cambio, de contener únicamente a los zapatistas puesto que su intención en ese momento no era aplastarlo sino solamente a impedir que se extendiera.

Este problema era realizable en virtud de que coincidía con las características mismas del movimiento de Morelos, apegado a sus tierras y a su región hasta en sus formas de organización militar.

Por esta razón, el ejército de Carranza entró en campaña para combatir el ejército de Villa y recuperar el control del centro y el norte del país, las masas del sur tuvieron un relativo respiro en las acciones militares, se sintieron dueños de su Estado de Morelos y desarrollaron en consecuencia, su democracia campesina.

Este es uno de los episodios de mayor significación histórica más hermoso y menos conocidos de la revolución mexicana.

Los campesinos de Morelos aplicaron en su Estado lo que ellos entendían por el Plan de Ayala; al aplicarlo, le dieron su verdadero contenido: liquidar revolucionariamente los latifundios, pero como los latifundios y sus centros económicos los ingenios azucareros eran la forma de existencia del capitalismo en Morelos, liquidaron entonces los ingenios de la región.

Aplicaron la vieja concepción campesina y comunitaria y la conclusión fue: expropiar sin dar pago los ingenios y nacionalizarlos poniéndolos bajo la administración de los campesinos a través de sus jefes militares.

Encontrándose en Morelos, al amparo de la precaria paz, que se respiraba, una aplicación del Plan de Ayala. Se trataba de formar una estructura política integrada por gobiernos municipales autónomos y apoyada por un ejército popular, surgido de la unión armada de todos los municipios del Estado.

Durante todo 1915, el ejército se dedicó a vigilar el cumplimiento del citado Plan y el restablecimiento de la autoridad de los pueblos constituyó el fundamento del Plan de Ayala en el Estado; las tierras eran devueltas a sus legítimos dueños, los pueblos las podían explotar en régimen comunal o repartirlas.

Poco tiempo duró esta comuna de Morelos puesto que Carranza logró entrar de nuevo a la capital federal en julio de 1915, y a principios de 1916, afianzando el poder, mandó al Estado de Morelos un ejército al mando del general Pablo González y obligó a Zapata a refugiarse en las montañas. Pablo González volvió a implantar los métodos represivos que Morelos había conocido ya con Huerta y con Robles; anuló las medidas revolucionarias, despojó a los campesinos de los

beneficios que le había reportado aquella breve etapa de paz, y de paso se enriqueció descaradamente a su costa.

Finalmente, es de importancia vital y necesaria el decir que otros de los beneficios posteriores que trajo el Plan de Ayala fue la creación de Organizaciones Campesinas de México; es importante este resultado porque antes de la Revolución y en el transcurso de ella, al campesino nunca se le tomó en cuenta como miembro de una organización gremial que saliera en defensa de sus intereses, sino que sólo se le tomó en cuenta como un elemento que podía tomar las armas y luchar únicamente para que otros fueran los beneficiados.^{25/}

Luego del Plan de Ayala, y más precisamente en el año de 1922, los intelectuales que militaron al lado de Zapata como: Aureliano Manrique, Antonio Díaz, Soto y Gama, y el profesor Rafael Ramos Pedrueza, se propusieron y crearon por primera vez en México una organización cuyas miras fundamentales serían ponerlas al servicio y en defensa de los campesinos: El Partido Nacional Agrarista. Poco a poco fueron desfilando una serie de organizaciones hasta llegar a la actual Confederación Nacional Campesina.^{26/}

^{25/} F.A. Gómez Jara, Las organizaciones campesinas de México. Revista Magisterio. México, D.F. 1974.

^{26/} F.A. Gómez Jara, ídem.

"Al amparo de la primera Ley Agraria; el 6 de enero de 1915, que sostuvieron los gobiernos de la Revolución, la Comisión Nacional Agraria empieza la redistribución de la tierra en el año de 1916, y da posesión del primer ejido que beneficia a 182 campesinos con una superficie de 1,246 hectáreas, de las cuales 57 eran de tierra de riego y 1,189 de pastizal.

En el año de 1917 se repartieron tierras que amparaban ocho ejidos y beneficiaron a 1,536 campesinos, con una superficie de 5,491 hectáreas de las cuales 751 fueron de riego, 4,378 de temporal, 195 hectáreas de pastizal y 166 de otras clases.

Ya para el año de 1920, se había dado posesión de 194 ejidos, beneficiando a 46,398 jefes de familia; estas restituciones y dotaciones de tierra amparaban una superficie de 167,934 hectáreas, que tenían las siguientes clasificaciones: de riego 14,298, de temporal 73,429, de monte 16,928, de pastizal 46,174, de cerril 12,782 y otras clases 4,315 hectáreas". ^{27/}

Sin embargo, el reparto de tierras no tomaba la agilidad que se hubiera deseado. Es hasta el 28 de diciembre de 1920 cuando aparece la Ley de Ejidos, lo que significó que las promesas de restitución y do-

^{27/} Revista "Línea", México, D.F., 1976.

tación de ejidos a los pueblos se convirtiera en una realidad menos condicionada.

A pesar de los esfuerzos que se hacían con los propósitos de entregar la tierra al campesino, no es sino hasta con el Cardenismo cuando se da un verdadero impulso a la Reforma Agraria, ya que de 1915 a 1934 solamente se habían repartido 7.7 millones de hectáreas.

Posteriormente, en el período de Avila Camacho, se entregaron 5.5; con el Alemanismo solamente 3.8 y entre el régimen presidencial de Ruíz Cortines y López Mateos se da de nuevo un fuerte impulso quedando en posesión de los campesinos 19.2 millones de hectáreas respectivamente.

Podremos hacer una mejor apreciación de la estructura agraria si comparamos los porcentajes de los datos en los cuadros 1 y 2 que abarcan los años de 1923 a 1960 con la estructura porcentual de los dos períodos.

CUADRO 1

REDISTRIBUCION DE LA TIERRA

(Estados de Superficie)

Estado de Superficie	AÑO 1923		AÑO 1960	
	No. de predios	Superficie Miles de Has. Censadas	No. de predios	Superficie Miles de Has. Censadas
Total República	619.503	159.106	2,838,000	169,084
Hasta 5 Has.	367.416	2.386	1,044.000	19,529
5.1 a 10.0 Has.	65.958	1.628	608.000	6,330
10.1 a 50.0 Has.	109.936	10.894	807.000	22,965
50.1 a 100.0 Has.	5.197	6,242	286.000	23,982
100.1 a 200.0 Has.	17,720	8,488	42.000	5,679
200.1 a 500.0 Has.	15,722	18,433	27.000	8,185
500.1 a 1.000.0 Has.	7,428	18,388	11.000	7,341
1,000.1 a 5,000.0 Has.	7,132	16.043	9.000	22,024
más de 5,000.0 Has.	2,994	76,604	4.000	70,626

Labor ardua y compleja es ahora el determinar a qué etapa dentro de nuestra riqueza histórica se le va a considerar como el de la redistribución de la tierra. Ardua en cuanto a la escasez de datos y cifras a localizar y, sobre todo, dignas de crédito fidedigno; lo complejo estriba en cuanto a que a pesar de que existen algunos datos, éstos son muy vagos por lo que da como resultado una desincronización y contradicción entre los mismos. Será hasta el año de 1923 cuando se pueda clasificar con base al Censo hasta hoy casi desconocido, la estructura de la tierra en México.

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD RURAL

1 9 2 3

					PREDIOS	%	SUPERFICIE MILES DE HAS.	%
De	0	a	5.0	Has.	367,416	59.3	2,386	1.5
De	5.1	a	5.1	"	65,958	10.7	1,628	1.0
De	10.1	a	50.0	"	109,936	17.7	10,894	6.8
De	50.1	a	100.0	"	25,197	4.1	6,242	3.9
De	100.1	a	200.0	"	17,720	2.9	8,488	5.3
De	200.1	a	500.0	"	15,722	2.5	18,433	11.7
De	500.1	a	1,000.0	"	7,428	1.2	18,388	11.6
De	1,000.0	a	5,000.0	"	7,132	1.1	16,043	10.1
De más de			5,000.00	"	2,994	0.5	76,604	48.1
TOTALES					619,503	100.0	159,106	100.0

Cuadros 1 y 2. Estimaciones con base en: Frank Tannenbaum. La Revolución Agraria Mexicana, problemas agrícolas e industriales de México, Vol. IV, No. 2, México 1960.

Las fincas rurales de propiedad privada en dicho año alcanzaban el número de 619,503 y tenían una extensión de 159,106 millones de hectáreas, lo que representa un 80.3% del total de la superficie del territorio nacional, aproximadamente.

En el cuadro 2 se muestra una clasificación por tamaño de la superficie de estas propiedades. En él se puede observar que el estrato más pequeño corresponde a los predios de 0.1 a 5.0 hectáreas, con un total de 59.3% de predios y un 1.5 de superficie que, en números absolutos alcanza 2.4 millones de hectáreas. Los predios de 1,000.0 a más de 5,000 hectáreas, concentra el 1.6% de predios con un total de superficie de 58.2% o sea 92.6 millones de hectáreas. Se puede decir que ésta fue la estructura de la propiedad de fincas privadas en la dictadura porfirista ya que de 1915 a 1923 solamente se había repartido entre los campesinos 1.5 millones de hectáreas con base en la legislación del 6 de enero de 1915 y del artículo 27 de la Constitución de 1917.

2.2 Concepto de minifundio.

En México se engloba en un solo término jurídico diversos vocablos agrarios como: ejido, pequeña propiedad, comunidad y por que no decirlo, minifundio, en "Sistemas de tenencia de la tierra", logrando con ello evitar polemizaciones demagógicas en torno a la realidad de cada uno de los términos anotados. Lo importante ahora es el lo-

grar dar una respuesta al mismo, y encontramos que éste tiene como significado: el sistema de explotación que se le dé a la tierra en su momento histórico.

Referirse a los diversos sistemas de explotación de la tierra resulta extremadamente complejo, y es de dudarse que ya se haya logrado hacer una clasificación generalmente apropiada de los mismos. En la actualidad, éste término "Sistemas de tenencia de la tierra", está basado primordialmente y de manera concreta en los lineamientos que nos son señalados por nuestros códigos jurídicos: Constitución Política y Ley Federal de Reforma Agraria, éstos, si bien son los jurídicamente aceptados, no indica que dejen de existir otros que sean utilizados en las prácticas agrarias costumbristas de nuestro país.

Realmente no puedo lograr ubicar al minifundio como un sistema de tenencia de la tierra autónomo, por encontrarse ya ubicado jurídicamente como parte integrante de cualquiera de los preestablecidos en nuestro derecho agrario. Hablar de minifundio no es tampoco concebir un término más como los que existen en el contexto de las ciencias sociales, sino que es una realidad jurídica-agraria y social que los habitantes de los pueblos sufren y, sin embargo, no encuentran o no quieren encontrar su verdadera solución en base a la funcionalidad del mismo término que lo podríamos definir como productividad y desarrollo agrícola.

Si realmente se pretendiera darle una solución al problema en ques tión, no dejamos de reconocer que ocasionarían grandes implicaciones políticas que a su vez traerían un inimaginable movimiento social dentro de esos pueblos que viven en carne propia el problema de la improductividad de sus hombres, por tener pegados a sí mismos tan negativo sistema de explotación agraria.

La palabra minifundio es un término que proviene de una contracción del Latín "Minimus" cuyo significado es mínimo y fundos, que significa finca rústica. Por lo que puede definirse como una "finca rústica" que por su reducida extensión no puede ser objeto por sí misma de cultivo en condiciones remuneradoras.^{28/}

Aún cuando ésta definición resulta formal, nos ubica con una cierta precisión en el problema que supone la existencia del minifundio, cu ya suposición se ve concretizada en la realidad agraria de México por ser la figura más dinámica en cuanto a sistema de explotación se refiera. Figura real que como veremos en el desarrollo de este trabajo, tiende a expandirse cada vez más dentro de nuestra agricultura.

Haciendo un análisis del concepto definido, podemos decir que si bien

^{28/} Diccionario de la Lengua Española; edición IX, pág. 879.

es cierto que se acepta el hecho de que sea una finca rústica, no podemos aceptar de manera tajante que ésta no sea objeto por sí misma de cultivo en condiciones remuneradoras. La práctica agraria del país nos demuestra que existen productos agrícolas que no requieren de una gran extensión de tierra para que su producción llegue a ser remuneradora porque existen horticulturas diversificadas y altamente eficientes, en tierras de riego (como en algunas partes de Tlaxcala, Puebla y Sur de Sinaloa, por ejemplo), en los que hasta el cultivo de unas cuantas "melgas" (surcos) puede producir ingresos satisfactorios, pero esos son casos aislados, que si bien el minifundio por lo general está asociado a una agricultura pobre de subsistencia (principalmente el maíz para el autoconsumo), realizada con pocos recursos económicos y a niveles tecnológicos bajos, no hace al concepto vertido una definición exacta, sino que al contrario, como hemos analizado con los casos reales existentes en nuestro país, ésta resulta vaga e imprecisa por no estar ubicada en la verdadera existencia del problema, por lo que he optado en definir al minifundio como: "el mínimo de extensión de tierra en donde un campesino obtiene un ingreso que solamente le permite infrasubsistir por medio de la explotación paupérrima que haga de ella".

Indudablemente que esta definición no resulta lo más apropiado para los conocedores del tema en cuestión, por lo que me permito hacer

un breve desglose de la misma con el fin de darle mayor credibilidad a las partes que la componen.

Cuestionando a la misma, indica en primer lugar que es un mínimo de extensión de tierra. Considero de manera personal independientemente de lo estipulado en la Ley de Fomento Agropecuario que ese mínimo a lo cual considero como minifundio, serán o mejor dicho son las extensiones de tierra que indistintamente pertenezcan al régimen ejidal comunal o pequeña propiedad, disminuya de los máximos de dotación a entregar a los ejidatarios o comuneros según lo establecido por nuestros ordenamientos jurídicos. Quiero hacer notar que no se está analizando a los sistemas de tenencia de la tierra ya preestablecidos, sino a una figura que requiere su real ubicación dentro de la práctica agraria de nuestro país.

En segundo término hago mención al ingreso que el campesino obtiene de la explotación que haga de su minifundio, haciendo alusión asimismo, que éste solamente le va a proporcionar un nivel de vida de infrasubsistencia por las paupérrimas técnicas de cultivo que utiliza. No deseo caer en el mismo concepto que antecede al presente, en cuanto a la imposibilidad de obtener remuneraciones satisfactorias para el bien existir del campesino, porque como quedó asentado, que con la introducción de técnicas y programas de organización sofisticadas, él si puede hacer de ese predio minifundista un modus vivendi

satisfactorio para todos los integrantes de una pequeña familia, por lo que es ahí precisamente en donde se encuentra el principal problema del mismo. El Estado Mexicano desgraciadamente para la agricultura, tiene una situación geográfica sumamente accidentada, que lo convierte en un país con múltiples tipos de tierras, vegetaciones, climas e idiosincracia.

Ante las condiciones arriba citadas, hace que el minifundio en este país no pueda ser rentable en virtud de la imposibilidad del propio Estado de proporcionarle a todas y cada una de las zonas orográficas existentes en el mismo, los recursos técnicos, financieros y humanos acordes a sus propias necesidades regionales, dando por consiguiente la existencia de una paupérrima explotación y por resultado final una baja redituabilidad del mismo, que repercutirá de manera directa en el propio poseedor del minifundio.

2.3 Evolución y desarrollo del minifundio.

La existencia de diversos tipos de tenencia agraria, como se ha venido asentando en el desarrollo textual del presente, tiene sus orígenes en el curso de nuestra rica historia: Precortesiana, Independencia, Reforma, Revolución de 1910, etc. El minifundio como término agrario, a su vez, tiene su nacimiento en la época modernista, pero sin embargo como problema social, éste ya existía en épocas precorte-

sianas, pero con distintos nombres: Propiedad Pegujal del peón de la hacienda, tierra comunal de los pueblos, etc. La estructura agraria de México siempre se ha caracterizado por el binomio "pocas gentes con mucha tierra y mucha gente con poca tierra".^{29/}

De acuerdo con los puntos tratados en temas antes citados en esta tesis, se ha venido dando un bosquejo general del desarrollo agrario de nuestro país, por lo que nos corresponde ahora únicamente enmarcar el desarrollo del punto medular del trabajo como lo es el Minifundio.

El Minifundio se ha venido multiplicando. Al establecerse las leyes de restitución y dotación de ejidos, surgió inmediatamente la cuestión del tamaño de la superficie de tierras con que irían a ser beneficiados los ejidatarios. En la primera Ley de ejidos de 1920 se establece que "el mínimo de tierra debiera ser tal, que pudiese producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad", lo cual, según un autor, "ni siquiera podía satisfacer las necesidades del trabajador del campo y de su familia"^{30/}:

El Reglamento de 1922 ya fue más específico: "Corresponde a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, de tres a cinco hectá-

^{29/} Mendieta y Núñez, Pp. El Problema agrario en México, pág. 87

^{30/} Mendieta y Núñez, ob. cit., pág. 195

reas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechan una precipitación anual, abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases".^{31/} En la Ley Agraria de 1927 se confirman, con ligeras variantes, los tamaños de las dotaciones individuales y se codifica por primera vez, la norma de desigualdad que vino posteriormente a caracterizar las relaciones entre la parcela ejidal y la propiedad inafectable. En efecto, se establece el principio de que la porción inafectable de las fincas tuviera una superficie cinta veces mayor que la parcela de dotación ejidal.

En realidad, cuando los solicitantes eran numerosos y las tierras afectables pocas, éstas eran distribuidas equitativamente entre los beneficiados, resultando con frecuencia que la dotación individual fuera inferior a lo establecido en la Ley, por este motivo, la Ley del Patrimonio Ejidal de 1927 estableció que, al hacerse el parcelamiento legal, en ningún caso los lotes individuales de los ejidatarios debían ser menores que la extensión fijada por la Comisión Nacional Agraria, aún cuando el número de parcelas repartibles no correspondiera al total de agricultores con derecho al reparto. Esta disposición dió lugar a los "ejidatarios con derechos a salvo", es decir,

^{31/} Mendieta y Núñez, ob. cit., pág. 204

aquellos miembros de los núcleos solicitantes quienes al no alcanzar tierra, recibían un "Certificado de derechos a salvo", acreditando sus derechos para el caso de una ampliación futura del ejido o de la disponibilidad de tierra en otros ejidos.

El Código Agrario de 1934 estableció en tamaño invariable para la parcela ejidal, de 4 hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras. El de 1942 la fija en 6 hectáreas de riego y 12 hectáreas de temporal. Finalmente, la Reforma Constitucional de 1946 que, como hemos visto, amplió la superficie inafectada de las grandes fincas, también amplió la unidad de dotación ejidal a mínimo de 10 hectáreas de riego o 20 de temporal, o sus equivalentes en otras clases de tierras. Sólo que para entonces la mayor parte de los ejidos del país ya se habían establecido, siendo las parcelas de la mayoría de ellos de tamaño inferior al que señalaba la Ley.

El exiguo tamaño de la parcela ejidal, fijado en las primeras leyes agrarias, representa la contraparte de lo que decíamos anteriormente, a saber, que la Reforma Agraria -salvo durante algunas etapas-, ha tenido básicamente por propósito, la aplicación de una base de subsistencia a la gran masa campesina. Los progresivos cambios en el tamaño fijado a la dotación individual, reflejan, a su vez, las actitudes cambiantes de los gobernantes con respecto al papel que habría de desempeñar el ejido en la economía agrícola del país.

Ahora bien, si nuestro interés estriba en donde surge el verdadero desarrollo del problema minifundista, diré que es en la Reforma Agraria Cardenista la verdadera creadora e impulsora de la pequeña propiedad, en su forma típica; el minifundio. Obsérvese como crece el número de propiedades menores de 5 hectáreas.

AÑOS	Predios no ejidales menores de 5 hectáreas
1930	545.1
1940	928.5
1950	1,004.9
1960	899.1
1970	824.3
1980	907.1

Fuente: Censos Agrícola; Ganadero y Ejidal.

Pero no solamente en el sentido de la propiedad individual privada se manifiesta el período de Lázaro Cárdenas, sino que también la redistribución masiva de la tierra, a raíz de la cual casi la mitad de la tierra cultivable del país pasó al sector ejidal cuando se llegó a aceptar definitivamente en círculos gubernamentales, que el ejido tenía un papel que desempeñar en la economía agrícola del país

Por otra parte, aunque el tamaño de la parcela seguía siendo pequeño en comparación con las propiedades mayores, desde la década de los veinte fueron estableciéndose diversas instituciones sobre todo de crédito, cuya misión era la de estimular la economía ejidal.

Como se puede observar, es con el Gral. Lázaro Cárdenas en donde se alcanza el desarrollo en su estructura básica de la propiedad de la tierra, llámese sistema ejidal o pequeña propiedad privada con su modalidad de minifundio. Si consideramos solamente la distribución de la tierra en el sector privado, advertimos que opera la misma tendencia. Por una parte la Legislación protectora de la propiedad inafectable y la creación de los grandes latifundios simulados ha permitido la subsistencia de la gran unidad de explotación en el sector privado. Por otra parte, fuerzas del mercado y la presión demográfica han contribuido a la formación del minifundio privado (en 1960, los predios menores de 5 hectáreas representaban el 67.2% de todos los predios privados, pero ocupaba sólo el 1.3% de la superficie privada total y el 9% de la superficie de labor en el sector privado).

Los inconvenientes del minifundio han sido advertidos por el legislador, pero no considero que éstos hayan sido hasta hoy lo suficientemente agudos en sus observaciones, sino más bien divagantes en sus concepciones y posibles soluciones que han pretendido dar el proble-

ma, así encontramos que la Ley Reglamentaria del párrafo 3o. del artículo 27 Constitucional de 1945, declaraba de utilidad pública la protección de la pequeña propiedad agrícola y señala como límite inferior para la misma, la superficie que el Código Agrario señala como parcela individual en los ejidos, o bien la que se requiere, de acuerdo con la técnica agrícola local, un mínimo de 240 jornales anuales de labor para cultivarla, siempre que, al mismo tiempo, permita el sostenimiento de una familia campesina normal. Asimismo, fija los procedimientos para efectuar la reagrupación de parcelas de explotación incoesteable.

El maestro Mendieta y Núñez especialista en la materia, nos dá una verdad en torno a tal norma. "La finalidad de la Ley es de tal modo impracticable, que no creemos que hasta la fecha se haya aplicado ni una sola vez", además de que la consideró anticonstitucional.^{32/}

Sin referirme de manera analítica aún en ella, se hace presente la Ley de Fomento Agrario el 2 de enero de 1981, cuyo fin no es otro en el punto que se está tratando, que el de suplir a la anacrónica y obsoleta Ley Reglamentaria arriba citada.

^{32/} Mendieta y Núñez, ob. cit., pág. 565.

Si bien, es con el General Lázaro Cárdenas, en donde se alcanza el mayor desarrollo del minifundio, éste no solamente se concretó al reparto de tierras de pésima calidad, sino que por el contrario, durante este régimen se inicia una fuerte y decidida política de obras públicas que abren al riego cerca de 120,000 hectáreas y, sobre todo, deja planteado un compromiso a los gobiernos subsecuentes, pues se inician grandes presas; El Palmito en Durango, Solís en Guanajuato, Sinaloa en Sinaloa, La Angostura en Sonora y la Marte R. Gómez en Tamaulipas. Estas obras representaban la apertura al riego de más de 400,000 hectáreas. Con esto, el sexenio de Cárdenas modificó profunda y definitivamente la estructura agraria y eliminó a la clase de latifundistas tradicionales por los minifundistas como fuerza política nacional. Las transformaciones agrarias se advierten con nitidez al comparar las cifras de los censos agrícolas de 1930 y 1940. En el primero de estos años, los ejidos poseían solamente el 13.4% de todas las tierras de labor y el 13.1% de las de riego. En 1940, estas tasas habían aumentado a 47.4% y 57.3% respectivamente.

El Presidente Avila Camacho frenó el ritmo de distribuciones de la tierra y su política agraria buscó más bien la solución a otros problemas. Se procedió, sin grandes avances, a la titulación individual de las parcelas ejidales, para dar mayor seguridad al ejidatario.

Se incrementó la investigación científica para aumentar la productivi

dad de la tierra. Se aceleró la política de riego. Se proclamó un programa que ocasionaría precisamente el minifundio como es la emigración del hombre del campo hacia las ciudades, aquí al palpar el patético problema de la migración, el Presidente Ayila Camacho aumentó la unidad mínima de dotación ejidal de 4 a 6 hectáreas de riego y de 8, a 12 de temporal.

El citado aumento provocó regocijo entre los ejidatarios al pensar que les serían aumentadas sus unidades, situación que nunca se dió en la práctica, puesto que tal medida solamente comprendió a los ejidos de nueva creación. Se dieron "mayores garantías" a la propiedad privada. Todo ello quedó plasmado en el Código Agrario, promulgado en 1942 y que continúa vigente hasta 1971. Fue paulatinamente abandonada la idea de la Organización Colectiva en el campo y los ejidos creados durante la etapa anterior se enfrentaron a crecientes dificultades y problemas.

De gran trascendencia para el tema que estamos analizando el período gubernamental de 1946-1952, por ser el período en el cual se pretendió dar muerte al mismo, es decir, al minifundio, a causa de la política conservadora del Presidente en turno; Miguel Alemán Valdés.

Modificó el artículo 27 Constitucional para incluir en él las disposiciones que aún son vigentes en nuestros días como son: la inafecta

bilidad ganadera, el aumento del tamaño de la propiedad privada inafectable, el aumento de la parcela ejidal en los nuevos ejidos y, el derecho de amparo para los propietarios con certificados de inafectabilidad. Asimismo, continuó la política de irrigación. Pero la política agraria fue drásticamente modificada.

Para el Presidente Alemán Valdés, importaba más la producción y ésta solamente se iba a lograr aumentando el tamaño de los predios cosa que si bien no estaba errada, sí tenía algunos inconvenientes; como el de ignorar prácticamente al reparto de tierras a los campesinos para aumentar la protección a la mediana propiedad. "De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de reformas a la Constitución que sometió al Congreso cuando apenas había ocupado la presidencia, señalaba que la nueva etapa de la reforma agraria, tiene que caracterizarse por ser técnica, el encaminarse a suplir la situación económica del trabajador del campo en base al aumento de la producción agrícola".^{33/}

Los resultados de este período fueron terribles para los verdaderos campesinos necesitados de un pedazo de tierra suficientemente grande para poder vivir dignamente de su labor, puesto que el neolatifun-

^{33/} Manuel González y Ramírez, La Revolución de México, III, el problema agrario, F.C.D., México 1966, pp. 390-391.

dismo aumentó considerablemente durante este sexenio sobre todo en los distritos de riego, en donde se acapararon grandes extensiones de tierra cultivable. Se inicia lentamente el nuevo tipo de reparto en proporción al tamaño de la unidad individual de explotación, es decir, que pretende dar el final al viejo sistema del minifundio que tan favorecido se viera con sus antecesores. Esta medida, en la práctica -tal y como la señala el maestro Jesús Silva Herzog- "no ha sido posible darle cumplimiento".^{34/} En efecto, si se examinan los distritos de riego en que la parcela tiene mayor extensión, se encontrará que son el del Río Yaqui (13.9 Has.) y el del Río Colorado, Mexicali (19.7 Has.), pero esos fueron entregados a los campesinos desde la época del General Cárdenas; en cambio en las zonas fueron beneficiadas a partir de 1946, la superficie media por ejidatario fue muy inferior a las 10 hectáreas citadas en la fracción de referencia.

La política agraria del Presidente Adolfo Ruíz Cortínez, siguió la técnica marcada por el Presidente Alemán, es decir, continuaba paralizando prácticamente el reparto de tierra, no obstante que se pregona por aquel tiempo que uno de los pilares de la política gubernamental sería el de la Reforma Agraria. Lo cierto es que ésta siguió maniatada y apenas si se entregaron 3.2 millones de hectáreas entre 56,000 campesinos aproximadamente.

^{34/} Jesús Silva Herzog, "El Agrarismo y la Reforma Agraria, F.C. E., México 1959, p. 178.

Por otra parte, se insistió en repetidas ocasiones en que ya no había tierras que repartir. Sin embargo, esta aseveración resultaba alejada de la realidad, puesto que según el censo de 1950 existían 7,335 predios mayores de mil hectáreas y menores de 5 mil, cuya extensión global era de 17.2 millones; entre 5,001 y 10,000 hectáreas fueron censadas 1,523 predios que ocupaban 11 millones de hectáreas en conjunto y subsistían todavía 1,661 fincas particulares que ocupaban 52.8 millones de hectáreas, o sea un poco más de la cuarta parte de la superficie global del territorio nacional. Estos renglones daban la idea de la existencia de grandes predios susceptibles de ser fraccionados en ejidos.

Durante los últimos años del sexenio de Ruíz Cortínez, comenzó a cobrar fuerza la opinión de que era necesario "reformular" a la reforma agraria. A pesar de la considerable redistribución de la tierra durante más de cuarenta años de actividad agrarista resultaba que aún había tierra por repartir, que aún había campesinos sin tierra y que su número iba en aumento, y que la mayor parte de la población campesina seguía marginalizada del desarrollo económico y social.

Durante el período presidencial del Lic. Adolfo López Mateos (1958-64) se proclamó una nueva etapa de la Reforma Agraria, a la que se le ha dado el nombre de integral. Se le llamó integral porque no so-

lamente se buscaba el reparto de la tierra, sino por el contrario, a este momento sólo se le considera el inicio de la actividad del estado que continuaría con la canalización de elementos económicos, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino a la productividad general del país.

Junto con mayores inversiones en diferentes tipos de programas de desarrollo rural, el régimen de López Mateos aceleró nuevamente el ritmo de distribución de tierras. En materia propiamente agraria, se volvió a dar preferencia a los ejidatarios en los nuevos distritos de riego, se aprobó en 1959 un reglamento para la planificación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes, se modificó en 1962 la legislación relativa a la colonización y creación de nuevos centros de población agrícola y ejidal.

Después de estos comentarios, es tiempo de hacer un nuevo balance para tener idea de la revolución de los principales indicadores partiendo de las cifras del Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1960.

En este año, la superficie total de labor era de 23.8 millones de hectáreas; esto es, escasamente el 12% del área territorial del país. De esa suma, 10.3 millones eran tierras ejidales (43% del total) en tanto que los predios privados disponían de 13.5 millones de hectáreas o sea el 57% restante.

Pasemos ahora al punto crucial del estudio, como es el de preguntarnos cómo se dividían las tierras en 1960?, ¿Cuál era la magnitud de las unidades agrícolas?.

En primer término, cabe destacar que 668,162 parcelas ejidales, pertenecían a un mismo número de ejidatarios, eran de 4 hectáreas o menos.

En segundo término, si al grupo anterior se añade el comprendido entre 4.1 y 10 hectáreas que suman 612,984 parcelas, se llega a un subtotal de 1,281,164 unidades de explotación ejidal, que tienen un máximo de 10 hectáreas. Ello representa el 81% del total de la superficie de explotación individual censada en 1960.

En tercer término, consideramos el parvifundio privado, o sea las tierras de 5 hectáreas en total de hectáreas, pero que constituyen 928,717 unidades. Si sumamos estas últimas con las ejidales se llega a un segundo subtotal de 2,209,864 unidades.

Para llegar a un dato más revelador, agreguemos a esa cifra las 95,229 unidades hasta de una extensión de 10 hectáreas. Obtenemos así un total de 2.3 millones de unidades de explotación que pueden considerarse, salvo contados casos ya sea por su cercanía a los grandes mercados, por encontrarse rebasadas por áreas urbanas o por poseer otros recursos, como auténticos minifundios.

Es indispensable subrayar entonces que el minifundio abarcaba en 1960 el 86% de las unidades de explotación, puesto que solo en contados casos los ejidos cuentan con su equivalente terrenal adecuado, es decir, 10 y 20 hectáreas susceptibles de cultivo. Esto constituye el problema central de la agricultura en materia agraria en la época moderna del país llamado México.

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) continuó con la técnica agraria de su predecesor. Se funda el Banco Nacional Agropecuario el cual surge con ciertas características de banco central de crédito agrícola y cuyo objetivo es fortalecer, tanto en volumen como en sistemas, el crédito que se otorga a propietarios y ejidatarios. En igual forma, se impulsa fuertemente una política de nacionalización y expansión de la industria de los fertilizantes, así como una muy importante política de electrificación rural, que busca llevar el fluido eléctrico al mayor número de poblaciones rurales.

El aspecto más característico de este período presidencial es el referente a la importante cantidad de tierras que es entregada por la vía agraria; no obstante la gran superficie de tierras repartidas por el régimen anterior y que muchos políticos consideraban como liquidado el reparto.

Se creó el Programa Nacional Agrario, el cual comprendía distintos aspectos en su operación: localización de tierras afectables, regulación de tenencia ejidal y privada; depuraciones censales, etc.

Como resultado de este programa, para el 6 de enero de 1970 y faltando aún once meses para que concluyeran su gestión, el Presidente Díaz Ordaz había firmado 3,460 resoluciones para 322,938 campesinos, entregando una superficie de 18,134,626 hectáreas.^{35/}

Cuando el propio Sistema Político Nacional daba por finiquitado la presencia de latifundios simulados, la necesidad de que desapareciera la Reforma Agraria, etc., surge la figura del Presidente Luis Echeverría Álvarez durante el sexenio 1971-1976, que habría de desmentir a los agoreros del sistema, neófitos de la realidad social de este país.

Retomando la bandera distributiva que en su época enarboló el General Lázaro Cárdenas, y viendo la precaria situación económica en que se debatían los grupos campesinos de México, vuelve a dar un inusitado impulso a la Reforma Agraria, logrando a su vez revitalizar el tan anacrónico sistema minifundista, todo ello en aras de la denominada "justicia social".

^{35/} Aguirre Palancares, Norberto; Discurso pronunciado en la ciudad de Veracruz, el 6 de enero de 1970.

Durante su régimen gubernamental, según estadísticas, se repartieron 18,083,908 hectáreas a un total de 475,958 beneficiados, de los cuales el 48% de los beneficiados obtuvieron un predio menor de 10 hectáreas, con lo cual demuestra que tan anacrónico mal se convirtió en el principal enemigo de la propia Reforma Agraria.

Indudablemente que durante su gestión presidencial, se fomentó la inversión al campo, modificó el sistema jurídico agrario, se crearon centros de asistencia médica, nuevos mecanismos de comercialización, etc., pero en contravención, siempre tuvo el fomento de la antítesis del latifundio.

REPARTO AGRARIO EFECTIVO Y APARENTE

1916 - 1979

Presidente	Período	Núm. de ejidos dotados	Reparto por resolución presidencial ha.	Reparto efectivo ha.	Núm. de beneficiados por resolución presidencial	Núm. de beneficiado con reparto efectivo	Promedio anual de reparto efectivo ha.	Promedio por ejidatario en el reparto efectivo ha.	Saldo entre reparto efectivo y por resolución. %
Venustiano Carranza	1916 - 1920	334	--	381 926	--	77 203	76 385	4.9	-
Alvaro Obregón	1921 - 1924	759	--	1 715 581	--	161 788	428 895	10.6	-
Plutarco Elías Calles	1925 - 1928	1 667	--	3 173 149	--	301 587	793 267	10.5	-
Emilio Portes Gil	1929	865	--	1 850 532	--	126 317	1 850 532	14.6	-
Pascual Ortiz Rubio	1930 - 1932	1 041	--	1 492 308	--	117 091	497 436	12.7	-
Abelardo Rodríguez	1933 - 1934	1 585	--	2 047 196	--	158 139	1 023 598	13.0	-
Lázaro Cárdenas	1935 - 1940	11 347	17 906 430	20 074 704	811 157	771 640	3 345 784	25.8	+ 11.7*
Manuel Avila Camacho	1941 - 1946	2 768	5 944 450	5 286 636	157 836	110 712	881 106	47.6	- 11.8
Miguel Alemán	1947 - 1952	1 726	4 844 123	3 129 285	97 391	74 644	521 547	42.0	- 35.4
Adolfo Ruiz Cortines	1953 - 1958	1 094	4 936 665	3 469 958	230 888	55 292	578 326	62.8	- 30.6
Adolfo López Mateos	1959 - 1964	--	11 361 270	3 162 796	304 801	202 620	527 133	15.6	- 72.5
Gustavo Díaz Ordaz	1965 - 1970	--	14 139 469	4 120 530	246 695	320 000	686 755	12.8	- 70.9
Luis Echeverría Álvarez	1971 - 1976	3 925	11 567 644	6 516 262	186 024	289 934	1 086 044	22.5	- 43.4
José López Portillo	1977 - 1979	1 566	--	753 689	--	133 598	251 230	5.7	--
T O T A L		28 677	70 700 051	57 174 552	2 034 792	2 900 565	896 288.42	21.5	- 36.1

* El signo positivo (+) expresa un mayor reparto efectivo que el efectuado por resolución presidencial. El signo negativo (-) expresa un mayor reparto nominal que real.

FUENTES: Fernández, Luis, "Colectivización ejidal y cambio rural en México"; Memorias del Departamento Agrario; Anuarios Estadísticos, Dirección General de Estadística, SPP; José López Portillo, 3er. Informe de Gobierno, Anexos SPP, 1979.

CAPITULO III
ANALISIS JURIDICO

3.1 Análisis del Artículo 27 Constitucional.

El resultado del Congreso Constituyente de Querétaro es la inscripción de las conquistas sociales del campesinado; reflejada en el pensamiento visionario de los hombres que concurrieron a él con la consigna de exterminar la anarquía agraria que había prevalecido durante siglos en el país.

El texto del Artículo 27 Constitucional surgido de la Asamblea Constituyente, en su examen lógico jurídico y sistemático, tiene de fundamental un especial tratamiento del derecho de la propiedad territorial que sugiere múltiples consideraciones, en efecto, rompe con los moldes burgueses y conservadores que habían conformado el similar precepto de la Constitución de 1857 y establece una extraordinaria trascendencia; que la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la que tiene la facultad de tramitar su dominio para constituir la propiedad privada.

El primer párrafo del precepto Constitucional de que se trata, traduce, en principio, la base misma del sistema agrario Constitucional y remite a la soberanía de la entidad jurídica política que es el

Estado, la titularidad de la propiedad territorial mexicana, pero ello no quiere decir como piensan algunos que la propiedad de la tierra en México se encontraba socializada, que en el propio texto constitucional se dispone la constitución de la propiedad privada, expresamente, mediante la transmisión del dominio de tierras y aguas a los particulares. "México, junto con la Unión Soviética, son los únicos países del mundo en que la tierra está nacionalizada jurídicamente"^{36/}

El primer párrafo motivo estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece efectivamente que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación".^{37/}

Sin embargo, como se señaló en el inicio del desarrollo del presente, esta medida no afecta fundamentalmente el sistema de relaciones de propiedad vigente, pues el legislador mexicano se apresuró a agregar (...) "la cual (la nación) ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad pri

^{36/} Gutelman Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México, Editorial Era. pp. 75, México

^{37/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27.

vada, ya que la nación (es decir, el Estado), no solamente puede crearla sino también confirmar la que ya existe.

Aún cuando afirma que la propiedad privada de la tierra y de las aguas se hace efectiva gracias a la voluntad expresa del Estado, el legislador quiso darse los medios para limitar ulteriormente el alcance del derecho de propiedad y de introducirle restricciones. La Constitución justifica éstas por la necesidad expresa de distribuir "equitativamente" la riqueza:

"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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". ^{38/}

El tratamiento que el Constituyente de Querétaro le dió el derecho de propiedad, apártase de la concepción romanista, a la que supera, como superó la concepción Constituyente de 1857, que partía de una idea jusnaturalista del derecho de propiedad preexistente al Estado y superior a ésta; de ahí que en el párrafo segundo del numeral constitu-

^{38/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27.

yente de que se trata, se haya establecido la institución expropiatoria, como acto de privación al particular de la propiedad inmueble o mueble, por parte del Estado, en un acto de Derecho Público y de imperio, ejercido en función de la soberanía popular.

Institución que comprende la expropiación agraria y que la justifica, como actividad realizada por el propio Estado en un acto de justicia distributiva y correctiva. Además, en el párrafo tercero del propio precepto, se establece el derecho del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y para regular el aprovechamiento de los recursos naturales, con miras a la equitativa distribución de la riqueza pública y a su conservación.

Se plantea así una nueva sistemática respecto de la propiedad, estructurada en una concepción funcionalista en la que intervienen elementos de tradición novohispánica, indigenista, socialista, utópicos y de la doctrina social cristiana; por ello, como derivación del reconocimiento expreso de la función social de la propiedad, en el proemio numeral constitucional, se previene al fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola y la dotación de tierras y aguas a los núcleos de población carente de estos recursos.

El constituyente de 1916-1917, dentro de la concepción funcionalista del derecho de propiedad, estableció las bases para el reconocimien-

to y constitución de la pequeña propiedad dentro de ciertos límites que la hacían inafectable para finalidades agrarias dotatorias, en general; la reforma de 1947 vendría posteriormente a precisar dichos límites y a abrir la posibilidad de recurrir al juicio de amparo para protegerla contra su afectación ilegal.

El segundo párrafo de la fracción XV del citado artículo Constitucional, la prescribe en los siguientes términos: "se considera pequeña propiedad agrícola, la que no excede de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, en explotación", el quinto párrafo del artículo y ordenamiento señalado con anterioridad, manifiesta que: "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".^{39/}

El punto arriba citado es quizá el más controvertido que existe en el derecho agrario, por qué no decirlo, la figura jurídica más debatida dentro del Derecho Mexicano.

No considero vano decirlo, porque en lo práctico ha sido esta figura

^{39/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27 Constitucional.

de extensiones máximas de la pequeña propiedad, las que nos han llevado a observar una imparable violación a este principio, realizada ésta por grupos, que lo toman como escudo para solapar las invaciones de auténticas pequeñas propiedades, como para el fraccionar inmensos latifundios a favor de sus propios allegados (familiares, amigos, compadres y prestanombres).

Queda un leve consuelo, que en lo práctico no nos sirve de nada, el hecho de que éstas son situaciones que se vierten en cuestiones que más que jurídicas, son políticas individualistas, sin importar a estos grupos, la existencia de un órgano jurídico que es bastante claro en sus principios regulares de estas propiedades, que deben de tener una función en beneficio de la sociedad. Se indica que son propiedades entregadas por el Estado para goce personal y de sus familiares no de lucro desmedido sin importarles a éstos, su función con el Estado mismo.

Ahora bien, si se reconoce que esas situaciones son propias de una regulación extrajurídica, ésto no implica que dejen de existir verdaderos científicos del derecho, que de igual manera se encarguen de elaborar estudios en torno a la existencia de este principio, motivo del desenvolvimiento del tema. Punto que nos cuestiona lo es, que de igual manera se hacen los estudiosos de la problemática agraria: ¿Debe en nuestros días existir la pequeña propiedad con los límites

enmarcados por el principio Constitucional?

Indudablemente que esta duda ya nos marca la necesidad de hacer un estudio por separado para evitar al máximo la demagogia, tan usada en nuestro sistema. No podemos dejar de reconocer que existe una distancia insuperable por el momento entre el ejido y la pequeña propiedad en cuanto a las extensiones máximas de tenencia de la tierra.

Se puede concluir por el momento; que el principio Constitucional reconoce explícitamente la concesión a los particulares de la tierra para constituir la propiedad privada, sujeta a la función que le dicta la misma, como lo es: una propiedad privada con amplio sentido de ubicación social, dado que los recursos agrarios no se consideren como un medio de goce y beneficio individual solamente, sino como instrumento que deberá estar siempre al servicio de los intereses generales de la población; dentro de las nuevas exigencias sociales que se vayan presentando en el devenir histórico de nuestra sociedad.

Siguiendo en lo general, las ideas de Luis Cabrera y de Molina Enríquez, así como de otros notables precursores de la Reforma Agraria, la Asamblea Constituyente de Querétaro; la fracción X del precepto Constitucional que se analiza, estableció las bases para la integración del régimen de propiedad ejidal, disponiendo la dotación de tierra y aguas a los núcleos de población carente de bienes suficien-

tes para constituirlos mediante la expropiación del terreno correspondiente y bastante a dicho fin.

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no pueden lograr su restitución por falta de Títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérceles las extensiones en que necesitan, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".^{40/}

Ya se ha señalado, en el transcurso del presente trabajo, que: el hablar de suficientes y bastantes son términos vagos porque éstos si bien son enmarcados por nuestros ordenamientos con precisión, "la superficie individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la Fracción XV de este artículo".

"Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos".^{41/}

^{40/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27.

^{41/} Idem.

No nos ubica en la realidad social del problema. Como hemos asen-
tado, los límites máximos de extensión para las propiedades han va-
riado de acuerdo a las situaciones políticas y sociales en que se ha
visto envuelto el país, por lo que su verdadera ubicación no es la de
una real situación económica social actual.

Punto por separado lo constituye la inserción de la figura jurídica de
nominada "El amparo", como se le llama en México, ha sido tema
de serias controversias desde los comienzos de la Reforma Agraria.
Introducido en 1916, suprimido en 1934, reintroducido nuevamente en
diciembre de 1946, por el Presidente de la República en turno: Mi-
guel Alemán Valdés, sigue siendo hoy uno de los blancos principales
del ataque para mostrar su eterna insatisfacción social en que se en-
cuentra hundido el ejidatario. Aquí nos limitaremos a estudiar su
significado en la Constitución de 1917, y desde luego su situación ac-
tual.

Con base en el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915; "los
interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encar-
gado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribu-
nales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar
de la fecha de dichas resoluciones, pues pasando este término, ninguna
reclamación será admitida."^{42/}

^{42/} Chávez Patrón, Martha. El Derecho Agrario en México, pág.
317, Editorial Porrúa, 1980.

Según se puede apreciar en esta cita, que insertó Luis Cabrera, existe un recurso a favor de los afectados como es el de acudir a los tribunales que en esa época se encargaban de inclinar la balanza de la justicia, ocasionando que fueran tantos los amparos que se interpusieron, por diversas causas, que trajo como consecuencia el que se buscara proteger el interés social de los verdaderos campesinos y no el de los grandes terratenientes que en esas épocas sobraban.

El Poder Legislativo, ante las imparables demandas de amparo por parte de los grupos reaccionarios, tomó diversas precauciones que iban tendientes a frenar el insaciable afán proteccionista de las clases terratenientes por parte del Estado. Tenemos como ejemplo de tan desesperadas medidas: la circular Núm. 45 del 15 de junio de 1921, expedida por la Comisión Nacional Agraria, a fin de unificar el criterio del Ministerio Público Federal, sobre la Constitucionalidad de las posesiones provisionales.^{43/}

Otra importante medida fue la circular Núm. 47 del 30 de junio de 1921, donde la Comisión Nacional Agraria estableció que después de dar posesión definitiva de sus ejidos a un pueblo, no sería admitida ninguna instancia por los dueños de las tierras afectadas.^{44/}

^{43/} Idem, pág. 312

^{44/} Idem, pág. 312.

A razón de la verdad se puede decir que estas citas jurídicas no lograron contener la mar de amparos y la Suprema Corte de Justicia trató de contener, ya no el alud, sino las consecuencias que éste estaba ocasionando; como era el rezago de los expedientes, creando así su teoría de la definitividad del acto, o sea que el amparo no procedía en materia agraria hasta que no se agotara el recurso ordinario a que se refería el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915.^{45/}

Ante esta situación, se expidió un Decreto en 1931, que modificó el recurso ordinario ya citado, con los siguientes términos: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictarán, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente".

Como se observa en la redacción del Decreto citado, se pretende terminar de un plumazo, el tan socorrido precepto de la Ley de Luis Cabrera, pero no será sino hasta el año de 1934, cuando la Fracción XIV elevó a rango Constitucional el contenido del Decreto de 1931, y

^{45/} Idem, pág. 318

señaló que los propietarios afectados no podrían promover el Juicio de Amparo. A este caso de improcedencia del Juicio de Amparo, se le denomina en términos jurídicos como improcedencia del Amparo.

En la actualidad esta disposición subsiste, sólo que ya está suavizada gracias a la adición que ha permitido salvar la dignidad de tan noble principio de Rejón y para la propia Constitución, que es muy clara en sus principios de otorgar garantías individuales a los particulares que se vienen perjudicando por acciones arbitrarias de las autoridades estatales, entendiéndose desde luego como todas aquellas inherentes al Sistema Político Mexicano.

No podemos dejar pasar por alto de igual manera, el hecho de que nosotros los propios hombres seamos los causantes de que se lleguen a tomar medidas drásticas en cuanto a las enmiendas jurídicas que se le tienen que hacer a las normas, por ser los encargados en violar cualquier sano principio que se propusieran las mismas, agregando a todo ésto el desmesurado afán de superioridad enfermiza que pretendemos mostrar ante los demás semejantes.

El Juicio de Amparo ha sido utilizado por individuos que, como lo expuse en notas por separado; no tienen el mínimo de conciencia, en cuanto a la verdadera razón de existir de la pequeña propiedad privada en México, la cual nunca debe de estar en función del lucro

desmedido, sino en función del beneficio de toda la colectividad y es posiblemente que esa "desinformación", sea la causante del excesivo abuso de solicitar proteccionismo por parte del Estado hacia sus mezquinos intereses individualistas que aún abundan en nuestros días dentro de este pródigo país proteccionista de los intereses económicos en juego.

Con esa visión "clara" de progreso que tuvo sin lugar a dudas el Presidente Miguel Alemán, rescata el derecho de solicitar auxilio al Poder Judicial, cuando se atente contra los verdaderos poseionarios de pequeñas propiedades, como estaba aconteciendo, y es sin lugar a dudas, de acuerdo con las estadísticas presentadas por él; la creación del terrible problema agrario en masa de lo que hoy llamamos minifundio. Así tenemos que de acuerdo con los datos del Censo de 1940, de 1,185,697 predios de pequeñas propiedades 1,062,780, ésto es, el 85% del total eran de una superficie inferior a 10 hectáreas; el resto, esto es, 182,917 o sea el 15% eran predios con una superficie que fluctuaba entre las 10 y 200 hectáreas.^{46/}

No se puede negar que la medida no era mala, lo nefasto fue la redacción del precepto pues, si bien se entiende que se buscaba prote-

^{46/} Autores varios. Neolatifundismo y explotación. Editorial Nuestro Tiempo, México, p. 27.

ger a todas luces a la pequeña propiedad, en el Artículo Constitucional, se nos señala que es a ésta a quien se busca proteger, recurriendo al estudio de la Fracción XV del citado artículo, donde ya se nos marca qué tipo de propiedad no puede ser afectada, más no nos dice que no pueda ser expropiada, y como todos sabemos, expropiación y afectación son dos términos jurídicos completamente distintos, tenemos así que una pequeña propiedad sí puede ser expropiada siempre y cuando se justifique su utilidad pública.

Volviendo al año de 1946, en donde se realizó la tan criticada enmienda de volver a recurrir al amparo; "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".^{47/}

Si utilizamos la hermenéutica, debemos entender que el elemento primordial para evitar que sea afectada una propiedad, es sin lugar a dudas el certificado de Inafectabilidad, ya sea que se cuenta con él o que en lo futuro se expida.

^{47/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez más encontramos otra seria deficiencia porque no nos señala con claridad si es necesario tener éste, porque si observamos la Fracción XV del citado Artículo Constitucional, éste no nos indica que sea necesaria la existencia de dicho certificado de inafectabilidad: "las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación o incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".^{48/}

Queda bastante claro que otro de los elementos para que una propiedad no pueda ser afectada es que ésta se encuentre en explotación, ahora bien, se debe de interpretar esto como válido para interpretar un amparo en contra de alguna autoridad de las señaladas, que cometa la arbitrariedad de afectar tal tipo de propiedad. Indiscutiblemente que sí es procedente, porque se está violando un precepto Constitucional como es el de dedicarse al trabajo que más le sea remunerativo al productor, claro siendo lícito éste, es decir que violan en esta acción una serie de garantías individuales lo que nos hace llegar a la conclusión que: no es forzosamente necesaria la existencia de un Certificado de Inafectabilidad para evitar una afectación ilegal de pequeños y auténticos pequeños propietarios.

^{48/} La Constitución, ob. cit., Art. 27

Podemos nosotros reafirmar lo antes expresado en el precepto jurídico secundario como es el caso del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual nos indica: "Quienes a nombre propio y a Título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tenga en explotación, tendrá los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten sus propiedades con títulos legalmente requizados, siempre que la posesión, sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden un estado comunal".

Se concluye, por consiguiente, que para que proceda el juicio de amparo no necesariamente debe de existir un certificado de inafectabilidad, sino que con el sólo hecho de reunir algunos de los requisitos constitutivos de la Pequeña Propiedad, podemos concurrir con éxito a las autoridades correspondientes para nulificar cualquier orden que dictasen las autoridades ennumeradas, que desde luego pudieran cometer el delito de despojo de un bien inmueble claramente protegido por nuestro ordenamiento jurídico vigente.

Considero que urge sin lugar a dudas precisar en las dos fracciones Constitucionales como son: a qué tipo de propiedades se refiere la

Fracción XIV y si es necesario o no la existencia de un certificado de inafectabilidad para liberarse del fantasma de la afectación realizada por autoridades de menor jerarquía a la del Presidente de la República.

3.2 División de la tierra de acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Reforma Agraria Mexicana, como proceso de cambio racional de la estructura agraria, con sentido de justicia social y de progreso, tiene sus orígenes inmediatos en la revolución social iniciada en 1910, informada en los ideales de Zapata, Villa y Carranza. Proceso que he tratado en este trabajo y que considero vano volver la vista al pasado para indicar todo este desarrollo histórico, que ha dado como producto un sistema jurídico vigente, resultado del sentir de todos y cada uno de los ideales que influyeron en la Asamblea del Constituyente de 1917, para la elaboración del Artículo 27 Constitucional, que parece interpretar esas luchas ideológicas morales, armadas y sangrientas por lograr una Reforma Agraria acorde a las etapas por las que vamos atravesando.

Por el momento, en este instante, considero que todos esos sentires plasmados en la presencia ideológicas del principio fundamental de la Reforma Agraria; Artículo 27 Constitucional, parece aceptar cuatro

directrices fundamentales: a)... El reconocimiento de que la propiedad territorial corresponde originalmente a la nación, la que puede imponer las modalidades que dicte el interés público; b)...El señalamiento de un límite a la propiedad rural; c)...El respeto a la pequeña propiedad agraria; y, d)...Los regímenes de propiedad ejidal y comunal.

No podemos decir que Reforma Agraria sea únicamente la existencia de un órgano rector supremo; Artículo 27 Constitucional, que nos marque la necesidad de ésta, sino que es necesaria la presencia de diversos órganos basados en esa premisa máxima, que vengan a complementarlo y a regularlo en su función orgánica jurídica.

Entendiéndose así que el primer órgano jurídico a que se aduce, es el que surge a principios de 1934, denominado primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Se creó por necesidad misma a la aparición de éste, un organismo de carácter administrativo especificamente encargado de atender la cuestión agraria.

La técnica que ha seguido el proceso agrario en México es el de ir realizando cambios constantes fundados en una serie de interminables conductas presidenciales que, a la vez, ellos las fundamentan en las constantes evoluciones sociales que se van presentando en el transcurso de sus regímenes gubernamentales, atinadas unas, nefastas otras.

Como se ha indicado, quiero señalar que la Reforma Agraria no puede ser estática, ya sea en su contexto de realidad cultural, ya sea como proceso complejo de cambio estructural, presenta, en efecto, diversos momentos que identifican otras tantas directrices de políticas agrarias en torno a su realización, pero no puede concebirsele estática o estancada. En base a esta observación, tengo la plena seguridad de plantear la existencia de un código que en este momento se encuentra en relax, porque la función para la cual fue creada, cumple su cometido a razón del "sistema".

Definir jurídicamente que es un pequeño propietario, tendríamos que hacerlo en dos funciones: la primera, en torno al titular de un predio rústico en los términos que establece la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria: "Se considera pequeña propiedad la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considera, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se des-

tinan al cultivo del algodón, si reciben de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".^{49/}

Ahora bien, vayamos al Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria:

"Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no excedan de las superficies siguientes:

- I. Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el Artículo en las fracciones siguientes:

- II. Hasta de ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben de avenida fluvial o por sistema de bombeo.

^{49/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27

III. Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

IV. La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el Artículo 259 que dice lo siguiente:

"...El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso. Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo a los factores topográficos, climatológicos, pluviométricos".

Artículo 250 de la Ley Federal de Reforma Agraria: "La superficie que deba considerarse como inafectable se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero, de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Cuando las fincas agrícolas a que se refieren las fracciones

I, II y III del Artículo anterior están constituidas por terrenos de diferentes calidades, la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con esta equivalencia.

A todo esto, no tenemos ya la menor duda para distinguir la denominación de pequeña propiedad. Desde el punto de vista eminentemente jurídico, no existe contradicción alguna entre las normas máximas y las secundarias. Existe una perfecta sincronización entre premisa rectora y las normas que la secundan.

Desde un segundo punto, tendremos que: es también pequeño propietario quien detente un predio rústico menor de 10 hectáreas, el cual no le permite obtener el mismo nivel de satisfactores de que gocen los auténticos pequeños propietarios, a que hacen mención de manera velada nuestros órganos jurídicos

Si observamos cuidadosamente los dos preceptos jurídicos que nos tipifican la existencia del pequeño propietario; nos dan a entender que en el país existen únicamente personas con suficiente cantidad de tierra sin problema alguno para su subsistencia, cumpliéndose el viejo sueño de Calles y Alemán en cuanto a formar una sólida clase media rural, la cual debería de ser el soporte de la agricultura en México, y por consiguiente, ésta debería tener los suficientes satisfactores para cumplir con su misión.

Nada más falso, como ya se ha sometido a consideración una serie de estadísticas, las cuales nos muestran con crudeza que en el país todavía siguen existiendo en su mayoría agricultores minifundistas, por lo que, es urgente y necesario el reorganizar a estos pequeños propietarios para evitar a toda costa se siga pulverizando más la tierra en nuestro país.

Quiero enmarcar que el sentido de pequeña propiedad en México no tiene la función que señala el Derecho de Propiedad Romanista, sino a la nueva fórmula que encontraron los Constituyentes en cuanto a que ésta deberá estar en función del interés público. Por consiguiente, nuestro régimen jurídico enmarca que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".^{50/}

Estoy considerando la urgencia de codificar la función social que debe prestar la pequeña propiedad agraria en México, en cuanto lo lesivo que resulta para la producción de la tierra, el que se le cerceña inmisericórdamente en pequeñísimas extensiones de 2, 4, 6, ó 9 hectáreas, que, como hemos asentado con estadísticas, no traen otra

^{50/} Idem, Art. 27.

función más que, el aumentar la ineficiencia y miseria en el sector más atrasado del país: el campesino minifundista.

Me gustaría que el presente trabajo no se malinterpretara en cuanto a que, se le considere al mismo como un reivindicador de derechos de los propietarios de grandes predios agrícolas; sino el que se les regule de manera más rígida en función a la real situación que tienen ellos ante la nación, que no debe ser otra que la de hacerlas productivas, rindiendo al máximo en sus sistemas productivos y una forma de lograrlo según una pobre opinión es evitar a toda costa el fraccionamiento de estas pequeñas propiedades en islas diminutas, aisladas del resto del desarrollo de la economía nacional.

Hablar de la función social ahora no es únicamente el hecho de que se limite a los posibles y potenciales detentadores de propiedades pequeñas, sino que abarca también el hecho de que es el estado quien tiene como premisa básica, el indicar y exigir en su momento que toda la agricultura del país esté en función del mismo y no como acontece en estos momentos que se encuentra en función a los intereses de los detentadores de predios privados, denominados jurídicamente pequeños propietarios.

Ya se ha precisado en el problema agrario denominado minifundio no es propio de un sistema de tenencia de la tierra, sino que a éste se

le localiza en todos y cada uno de los sistemas existentes en nuestro país, por lo que toca ahora ver la situación jurídica del Ejido y las Comunas plasmadas en su regulación dentro de nuestra Ley Federal de Reforma Agraria.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 Constitucional, Fracción X, nos indica que: "Los núcleos de población que carezcan de ejido o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles las extensiones que necesiten y al efecto, se expropiarán, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados..

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalencias en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la Fracción XV de este artículo."

"Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero árido".

En cuanto concierne a la Ley Federal de Reforma Agraria, encontramos la siguiente regulación: Artículo 220 de la citada... "Para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de los peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma".

La unidad mínima de dotación será:

- I. De diez hectáreas de riego o humedad, y
- II. De veinte hectáreas de terreno de temporal.

"Se considerará como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para someter de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y metereológicas de la región suministren a las plantas humedad suficientes para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesarias para las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad de primera se equiparan a las de riego para los efectos de esta Ley. Las tierras de humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos, a las de temporal.

Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios pueden aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito.^{51/}

Resulta de suma importancia para los objetivos finales de este pequeño análisis, el determinar cuál es la situación de la propiedad del ejido, para así determinar la posibilidad de llegar a una reestructuración del mismo en función a la premisa que está marcando este trabajo, como es el de exterminar lo mayor posible la presencia de minifundistas en México.

Resulta dudoso confiar al momento de examinar las estadísticas y dar nos cuenta por medio de ellas, la poca viabilidad que tienen en la actualidad, pero desgraciadamente son los únicos medios con que contamos los habitantes de este país, para lograr una aproximada idea y conocimiento de la "real" problemática existente en el agro mexicano.

^{51/} Ley Federal de la Reforma Agraria, Artículo 220.

Si recurrimos a ellas, nos encontramos con un ejido lleno de carencias y problemas, eso es ya incuestionable, pero quizá y digo quizá, porque considero que existen varias soluciones a los mismos, lo que sí es incuestionable, es el desear como ciudadano mexicano, poder contribuir con mi opinión, señalando que el principal problema que existe en el ejido, es la marcada individualización de la tenencia de la tierra, principal problema que se presenta con los pequeñísimos propietarios o detentadores que fueron "beneficiados" con extensiones de tierras que en la actualidad sólo les sirven para crear miseria y muerte.

En el Ejido no existe una propiedad privada plana por parte de los beneficiados como se considera en la Constitución de la pequeña propiedad, sobre la unidad normal de dotación, por lo que éstas pertenecen de manera inmediata al núcleo ejidal y desde luego de manera mediata a la nación.

El Artículo 52 del Código Agrario Vigente, señala explícitamente que: "...Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población será inalienables, imprescriptibles, inembargables, e intransmisibles y por tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en partes. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos en contravención de éste precepto.

Como podemos observar, el poseedor de un predio ejidal se encuentra completamente a disposición del Estado, por lo que corresponde a él, plantear las alternativas que vengán a subsanar las múltiples fallas existentes aún en nuestros días, con su protegido.

Sabemos que el minifundio es una de las principales objeciones que existen para que nuestro país logre alcanzar índices de productividad agrícola óptimas y deje, de manera definitiva, de pertenecer al bloque de países importadores de tales satisfactores. Se conoce de igual manera que el minifundio se encuentra incrustado en las comunidades, aparejado con otros vicios sumamente graves y, que, asimismo, lesionan a tal sistema en su rendimiento agrícola, problemas tales como: la aparcería, el arrendamiento de parcelas, venta de bienes comunales, invasión de los mismos y, todos los problemas habidos y por haber, ante tal situación prevaleciente; es urgente que se emprenda por parte del Estado una reestructuración de este tipo de propiedad agrícola de interés social.

La Ley Federal de Reforma Agraria, siguiendo la pauta que marca la Norma Máxima, reconoce explícitamente la coexistencia de: Pequeña Propiedad, Ejido y las tierras que de hecho o por derecho guardan el Estado Comunal.

Por último, siguiendo el orden de los sistemas de tenencia arriba citado, corresponde introducirnos en el estudio del sistema comunal.

El proceso histórico de la Reforma Agraria, que ha sido tratado en el transcurso del presente trabajo, nos lleva a plantearnos una serie de preguntas en torno a las tierras que guardan el Estado Comunal; ¿Es la propiedad comunal una figura jurídica que ha pasado a depender de la figura importada en la Colonia, denominada Ejido?, o ¿se encuentra aún independiente como figura autónoma dentro del Derecho Agrario?.

La respuesta en términos jurídicos la encontramos en la propia Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos más significativos, mismos que nos darán respuesta de manera directa a la premisa en cuestión.

"En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán comisariados, 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".^{52/}

^{52/} Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 46.

"Los derechos que sobre bienes agrarios adquirieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables, e intransmisibles y por tanto, no podrán, en ningún caso, ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en partes. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con esa Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los interesados del ejido y renacerá cuando éste termina.

Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de herederos o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

Este Artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal".

53/.

53/ Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 52.

"Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades podrán explotarse en forma colectiva o individual".^{54/}

A simple vista parece ser que el ejido y la comuna son dos figuras completamente distintas pero reguladas jurídicamente de igual forma. "Según la terminología colonial, ejidos eran los campos o fundos de uso colectivo que pertenecían a las comunidades indígenas".^{55/}

El Ejido, históricamente ya existía en nuestro país desde la época precortesiana, lo que acontecía es que éste tenía la forma de explotación comunal, e, inclusive, ésta podía tener carácter individual o colectiva, dándonos como conclusión que, en efecto, el ejido como término, ha sido una creación hispanizada que vino a revolucionar en la casi totalidad a la comuna indígena.

El ejido es también una propiedad comunal, pero se considera separado de éste en cuanto a la función económico social que representan para el sistema agrícola del país, dejando en la actualidad al segundo, como un simple reducto de nuestro pasado histórico, en virtud de que el mismo ha ido sucumbiendo ante los acosos que ha estado recibiendo por parte de todo el sistema económico en juego; Estado, particulares y ejidos.

^{54/} Idem, Artículo 130

^{55/} Notas clase de la Lic. Martha Chávez Padrón, 1979, ENEP-ACATLAN.

De igual manera se encuentra a una comunidad reducida a una simple fragmentación de nuestro glorioso pasado étnico, puesto que éstas se encuentran sirviendo en su gran mayoría como refugios de indígenas propios de este país. Desgraciadamente, con la contaminación cultural económica y jurídica propia del ejido: individualismo, aparcería, arrendamiento, falta de crédito oportuno, despojos, falta de titulación, etc., ya no se puede hablar de la existencia de una comuna que en última instancia conserve su estado original. Todo lo anterior ha traído como resultado que la misma se convierta en un sistema por excelencia minifundista.

Ahora bien, no podemos dejar pasar por alto el hecho de que los habitantes de idiomas autóctonos, están generalmente organizados en comunidades rurales en las que se conservan algunos elementos de sus antiguas estructuras sociales, políticas y culturales que les son propias, proporcionándoles una elevada conciencia de autoidentificación distinguiéndolos con relativa facilidad de otros grupos de campesinos.

Concluyendo en función a la pregunta planteada al inicio de este tema, de las comunidades, parecería que son éstas entes jurídicos secundarios en función a los ejidos, conclusión que sería totalmente errónea. Si tomamos a las comunidades desde el punto de vista originaria, tendremos inevitablemente que éstas si sufrieron heridas de muerte que,

si bien es cierto que no han fallecido, si se encuentran próximas a extinguirse, posiblemente no desde el punto de vista jurídico-formal, sino desde el punto de vista del papel que deben desempeñar en la economía nacional por haber caído en la contaminación social que padece el ejido, ocasionando que éste las arrastre.

Consideramos pues, que si quiere preservar a éstas, el Estado como protector de la propiedad con función social, debe de darles una regulación especial que nos permita distinguirlas y desde luego, diferenciarlas ampliamente del ejido.

Si tomamos en cuenta a las comunidades desde el punto de vista jurídico, tendremos que éstas se han venido desarrollando a partir de las nuevas concepciones traídas por los conquistadores, dando como resultado que: Ejido y Comunidades, son dos figuras separadas por un velo sumamente transparente que nos permite llegar a la conclusión de que ambas son una misma persona jurídica en cuanto a su regulación por los entes superestructurales, y que ese velo está representado por algo que se llama historia.

Realmente Comuna y Ejido son dos figuras distintas, jurídicamente se las reconoce a ambas de casi igual manera en algunos preceptos transcritos en párrafos arriba citados, por lo que hay que tener mucho cuidado en el momento de pretender confundir a ambos como una

sola figura jurídica. Siendo únicamente la función que deben desempeñar ambos en lo que concuerdan plenamente.

3.3 División de la tierra de acuerdo al sistema hereditario.

Motivo de análisis e investigación, ha sido el determinar con precisión cuales son las causas que han estado originando la pulverización excesiva de la tierra en México.

Existe primero la necesidad de ubicar jurídicamente qué es una propiedad y se encontraron muy diversas concepciones en torno a su definición; porque ésta se ha venido degenerando a medida que la humanidad ha evolucionado en sus concepciones doctrinarias y sobre todo, han madurado muy diversas concepciones jurídicas en función a su ubicación en tiempo y espacio.

Evitando al máximo las polemizaciones que pudieran surgir en torno a la definición de propiedad, se ha optado por seguir los principios de donde emana nuestro sistema jurídico, encontrando por consiguiente las concepciones Romanistas, que parten de la época primitiva hasta Justiniano: Considérase base en ese período como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de la cosa.

En la segunda etapa que comprende desde Justiniano hasta el Código Napoleónico en donde además de insertar el *ius utendi*, *ius fruendi* y *ius abutendi* suprime las diferencias de carácter político en la propiedad, llegando a un concepto único del dominio.

Filosóficamente se dice que: El hombre trae consigo al nacer, un derecho natural y que el Estado y el Derecho Objetivo, sólo deben de reconocer porque este derecho natural es anterior a ellos y es este principio precisamente el que retoma el Código Napoleónico.

Ahora bien, desde el punto de la doctrina de los Derechos Reales, aplicada a la propiedad, nos encontramos que: "Esta se manifiesta en el Poder Jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, opo-nible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una rela-ción que se origina entre el titular y dicho sujeto". ^{56/}

Hecha una muy breve síntesis de las principales doctrinas universa-les en torno a la propiedad, es forzoso por consiguiente, que ubique-mos a éstas en torno a nuestros conceptos jurídicos de propiedad, enmarcados primeramente, como ya se hizo en su punto correspondien-te, el Constitucional rector del resto de normas que enmarcan tal tema.

56/ Rojina Villegas, Rafael. ob. cit., pp. 79-80

La propiedad, concebida desde el punto de vista eminentemente civilista, tiene su origen y fundamento moderno en las concepciones del que seguramente fue inspirador del Artículo 27 Constitucional: León Duguit, quien estudió la concepción individualista del mismo, emana da ésta de las teorías y fundamentos Romanistas y Napoleónicas, fun da en torno a la propiedad lo que se le conoce como solidaridad social.

Considera que si el hombre tiene en posesión una riqueza, su deber es realizar la solidaridad social y que ésta como deber, deberá por consiguiente aumentar en la medida que ésta tenga influencia en la economía de la colectividad; a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social. A mayor posesión de bienes se impone una tarea social más directa, más trascendente, que el hombre no puede eludir manteniendo improductiva esa riqueza.

"Piensa Duguit que al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza de que dispone, no sólo en beneficio individual, sino colectivo y en ocasión de estos deberes como se le reconoce, el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa: pero no se le reconoce el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inacción perjudica intereses individuales o colectivos".^{57/}

^{57/} Rojina Villegas, Rafael, ob. cit., pág. 85.

Por resultado de esta tesis de tan ilustre doctrinado del Derecho, tenemos seguramente el Artículo 16 del Código Civil para el Distrito Federal... "Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas".^{58/}

Como podemos observar aquí, ya no existe el estado de libertad absoluta que puede implicar acción o inacción; ya el propietario no es libre de abandonar su riqueza o emplearla en forma que perjudique a la colectividad.

Posteriormente la propia Ley Civil, nos da una mayor seguridad en nuestra observación en cuanto a que la propiedad privada en México, entendida ésta desde el punto eminentemente Romanista, no existe. Si bien, encontramos vestigios de ella, por derivar nuestro sistema jurídico el citado derecho, ésta, afortunadamente, considero ha sido superada en beneficio de la colectividad.

.. "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".^{59/}

... "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su due-

^{59/} Código Civil, D.F., Artículo 830

ño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".^{60/}

Mencionar delimitación y causa de utilidad pública, ya lo hemos analizado en tema separado, por lo que podemos únicamente indicar en torno a la citada Ley Civil, es el hecho de haber terminado en su contenido con la concepción absolutista de la propiedad, y darle un sentido eminentemente social que ésta debería, en lo sucesivo, llevarse a la práctica en forma imparcial.

Si dentro de la propia Ley arriba citada, se señala que si puede afectarse cualquier propiedad privada por causa de utilidad pública, no entendemos el porqué aún de la reticencia de nuestras autoridades agraristas para corregir a tan anacrónico sistema de tenencia de la tierra como resulta la proliferación del minifundio.

Si volteamos la vista al resto de las naciones componentes de este globo terráqueo, encontramos que algunas ya se han dado a la tarea de combatir al sistema minifundista, sistema que se desarrolla con mayor frecuencia "gracias" a la presencia de otra figura jurídica como resulta ser el régimen hereditario.

En efecto, se ha logrado detectar en nuestra pequeña investigación

^{60/} Idem, Artículo 831.

que uno de los motivos que propician en México la proliferación del minifundio lo constituye la mala regulación jurídica que existe en torno a tal sistema hereditario. Sin embargo, a pesar de existir algunos vestigios intetarios de combatir a tan anacrónica regulación hereditaria, ésta como señalo, no deja de ser meras normas jurídicas en el olvido.

En Alemania y Austria se ha implantado un sistema denominado "anerbenrecht" cuya misión primordial es el salvar de la división que originaría la herencia. "Si por virtud de la herencia una finca rústica agrícola que sea la principal tuviese que ser dividida perdería su importancia, provocaría la venta de ese inmueble y esto sería un perjuicio de la agricultura".^{61/}

En el citado sistema hereditario lo que se busca primordialmente es el mantener integrada en una sola extensión la propiedad agrícola en virtud de que si ésta tuviese que ser repartida entre los herederos perdería su capacidad de producción, en virtud de la división que forzosamente tendría que hacer de ella, por lo que se ha buscado darle preferencia a una venta directa de alguno de los herederos y así cubrir al resto de ellos el valor correspondiente de la fracción que le hubiese tocado.

^{61/} Rojina Villegas Rafael, ob. cit., pág. 453

El sistema norteamericano nos señala que el patrimonio familiar y claro dentro del mismo se encuentra la propiedad agraria, no puede ser dividido a la muerte del jefe de familia, ni tampoco es susceptible de embargo o de hipoteca, hasta que los hijos lleguen a la mayoría de edad. Después si podrán dividirse o reportar embargos o hipotecas y de igual manera que en el sistema Alemán se dará preferencia a alguno de los herederos para la compra de la unidad de producción agrícola y haga el pago al resto de los beneficiados con la masa hereditaria.

Otro modelo sumamente interesante de reestructuración del minifundio lo encontramos en la Unión Soviética; porque si bien es cierto que nada tiene que ver con el tema hereditario en cuestión, por causas y motivos que de todos ya es conocido. Sí representa un claro ejemplo para el resto de las comunidades del mundo.

Si observamos las raíces históricas entre México y la Unión Soviética, encontramos que ambas naciones son completamente distintas en sus principios jurídicos institucionales, pero no podemos dejar de reconocer que entre ambas naciones nos unen nexos históricos similares, tan importantes como el hecho de haber soportado durante siglos la presencia de caciques por un lado y los Zares por el otro, dando como resultado que ambas naciones hayan otorgado al Estado

la soberanía de la propiedad agraria y sea éste, quien regule a la misma en función del interés público y del interés social.

El proceso histórico de adjudicación de tenencia de la tierra en la URSS, ha sido un proceso venido de menos a más, es decir, comenzó como un sistema eminentemente minifundista con los "koljoz", en donde en una pequeñísima extensión de tierra se dedicaba a cultivarla un sin número de campesinos dando como resultado una ínfima retribución al trabajo capital aportado, esto desde luego tuvo la justificante de ser el inicio de la reestructuración de la propiedad agraria en dicho país. A medida que fue transcurriendo la modernización del mismo, estos koljoz aumentaron su extensión de tierra y disminuyeron el número de personas que se dedicaban a cultivarla, hasta formar unidades agrícolas lo suficientemente grandes como para que su rentabilidad fuese óptima.

En la actualidad, si bien es cierto que el país en cuestión no ha logrado la autosuficiencia alimenticia, también se ha comprobado que no es posible cargar toda la responsabilidad al sistema de tenencia de la tierra que prevalece en el citado país, sino que esto obedece a factores diversos como lo constituyen las extremas temperaturas climatológicas que padecen, la abrupta composición orográfica, etc.

Asimismo, existen otras naciones en donde su éxito agrícola se debe precisamente a la eliminación o al extremo control del ya existente sistema minifundista, claro, aunado a ésto una tecnificación altamente desarrollada, climas benignos, etc., contándose entre este bloque de naciones a: Argentina, Francia, Canadá, etc.

Quiero dejar claramente asentado que una condición económica juega el minifundio y otra situación prevalece con la pequeña parcela familiar. En el primero tenemos la presencia de un sistema de tenencia jurídico-económico-nacional, en donde éste revierte en una producción de consumo para el país, mientras que en el segundo es un sistema de tenencia eminentemente familiar, de ayuda económica y autoconsumo plenamente definido, el cual revierte a un grupo plenamente determinado: la familia. En beneficio complementario de lo que supuestamente es otra su fuente principal de ingresos.

Es importante, por consiguiente, al identificar el hecho de que no estoy oponiéndome a la ineficiencia de la parcela familiar que en la mayoría de las veces tiene un alto grado de eficiencia pero como se asentó, su concepción es subsidiaria del presupuesto familiar, sobre todo que son de gran ayuda económica dentro de los grupos familiares más desprotegidos del país. Estoy cuestionando al sistema de producción minifundista, que en términos económicos solamente implica improductividad masiva en el sector agrario, que se ve refle-

jado en un perjuicio incalculable a la economía nacional.

Sería altamente provechoso que el Estado fomentara la creación de huertos familiares, como está aconteciendo en algunos países, por contribuir éstos de manera directa y eficiente en la alimentación y, principalmente en el control de compras de productos agropecuarios por parte de aquellos que realizan esta actividad.

El derecho hereditario es sin duda una de las ramas del sistema jurídico vigente, que representa el mayor número de problemas o de situaciones jurídicas complejas, éstas por el gran número de intereses que se presentan en la gran mayoría de los casos; los herederos, legatarios, acreedores, albaceas, etc., por lo que trataremos únicamente el problema de la situación hereditaria en torno a las posesiones agrarias.

En nuestro derecho hereditario encontramos dos formas de transmitir la propiedad; aquella que se hace por medio de un testamento y la que opera por Ley, condicionada por el hecho jurídico de la muerte. La transmisión por testamento es la más compleja y comprende dos formas: a título universal y a manera particular. La primera implica la transmisión del patrimonio o de una parte alícuota, es decir, el conjunto de bienes, derechos y obligaciones a beneficio de inventario cuando el heredero es universal, o de una parte.

Dentro de la sucesión intestamentaria, los herederos son determinados por la Ley, en razón del parentesco, por consaguinidad o por adopción, en virtud del matrimonio o del concubinato.

Ahora bien, el problema del régimen hereditario surge para efectos del tema en cuestión, con la facultad que tiene el testador y al derecho de los herederos. El testamento es un acto jurídico unilateral, personalísimo, revocable y libre por el cual una persona capaz, transmite sus bienes, derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte a sus herederos o legatarios que declara y cumple deberes después de la misma.

No existe ya menor duda en la libertad que tiene el testador en ceder sus bienes, derechos y obligaciones a sus descendientes y demás personas que considere idóneas; el problema surge en cuanto a que esa libertad debe de limitarse a la COSA FAMILIAR.

Se entiende para efectos de patrimonio familiar, principalmente dos figuras: la casa habitación y la parcela cultivable.

Nuestro sistema del patrimonio familiar guarda un silencio terrible que a la postre es motivo de la división del mismo a la muerte del jefe de familia. No existe disposición especial que nos diga que el patrimonio de familia persiste después de la muerte del jefe que lo ha constituido; pero también entre las causas que pueden originar la

extinción del mismo, señaladas en el Código Civil para el Distrito Federal, no menciona la muerte del citado constituyente.

Veamos, resulta sumamente interesante remitirnos a los preceptos motivo del análisis. El Artículo 871 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, decreta expresamente que se haga la división del patrimonio familiar a los herederos.

En tanto que el Artículo 741 del Código Civil para el Distrito Federal enumera cinco causas de extinción del patrimonio familiar y, no señala en ningún caso que el patrimonio familiar se extinga a la muerte del jefe de familia.

Si nuestro principal problema en torno a tan oscuro tema consiste en dilucidar la existencia de un fundamento jurídico para que se lleve a cabo la partición del patrimonio familiar y en caso negativo proponer alguna alternativa, el Artículo 724 del mismo Código Civil nos permitirá en su momento, fundamentar con mayor precisión nuestro personal punto de vista.

"La constitución del patrimonio de la familia no hace pasar la propiedad de los bienes que a él quedan efectos, del que los constituye a los miembros de la familia beneficiaria. Estos sólo tienen derecho a disfrutar de esos bienes, según lo dispuesto en el Artículo siguiente"^{62/}

Como podemos ver, se tiene aquí el derecho de habitar la casa y de aprovechar los frutos de la parcela, pero no tiene ningún derecho de propiedad sobre los mismos. Y aún cuando la Ley no disponga que el patrimonio se extinga por la muerte del jefe, tenemos que aplicar el principio general de que todos los bienes del autor de una herencia pasan a los herederos, y que esos bienes deben ser divididos según las partes iguales o desiguales que obtengan por su grado de parentesco.

"La protección reconocida por el Código Civil al patrimonio familiar, principalmente se endereza a evitar el embargo, las hipotecas o los actos de disposición durante la vida del jefe de la familia. Sin embargo, es indiscutible que para que la institución realice íntegramente su fin, debe admitirse la posibilidad de que continúe el patrimonio después de la muerte de su fundador y que sea indivisible durante la menor edad de los hijos." 63/

Se ha pretendido señalar la situación actual que prevalece en nuestros Códigos en torno a la divisibilidad o indivisibilidad del patrimonio familiar, claro que enfocado en torno a la propiedad agraria, por ser el tema del presente trabajo y, se puede indicar que, no existen en

63/ Rojina Villegas, Rafael. ob.cit., pág. 455.

nuestro país normas que resulten claras en torno al régimen hereditario de los bienes patrimoniales, dando por resultado que se interpreten y apliquen los principios generales del mismo. Es urgente y necesario para combatir el desarrollo del minifundismo que se reformen nuestros códigos civiles en torno al régimen hereditario. Es decir, se requiere que los mismos hagan mención expresa de la prohibición que debe existir para los particulares, por ir contra el interés de la nación en cuanto que limitan la productividad de alimentos tan necesaria en la población, de provocar por medio de la acción hereditaria del patrimonio familiar, la división de las parcelas agrarias en extensiones que disminuyen del mínimo exigido por la Ley de Reforma Agraria para la dotación individual de los ejidatarios.

Queremos por consiguiente, que se tome en cuenta la importancia que reviste para nuestro país el lograr obtener la mayor productividad de sus tierras y, desde luego, la mejor manera posible de obtener mayores rendimientos pecuniarios para los detentadores; lograr ésto no puede ser producto de discursos y frases demagógicas, sería producto primero de una adecuada regulación jurídica de nuestros preceptos normativos.

Uno de los lineamientos jurídicos que podría darnos pauta a seguir, lo constituye sin duda alguna la claridad con que se plantea la suce-

sión de bienes agrarios como parte del patrimonio familiar en el ejido. "El ejidatario tiene la facultad de designar a quien suceder en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, de entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que dependan económicamente de él.

A falta de las personas anteriores, el ejidatario formulará una lista de sucesión, en la que consten los nombres de las y el orden de preferencia conforme al cual debe hacerse la adjudicación de derecho, a su fallecimiento, siempre que también dependan económicamente de él".^{64/}

Se puede observar que afortunadamente en el ámbito de lo que erróneamente se le ha denominado sector agropecuario social, ya existe una adecuada regulación en la transmisión de la tenencia de la parcela agrícola a favor de persona determinada.

La propia Ley en mención, nos señala el caso ahora de un intestado: "Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados puedan heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el

^{64/} Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 81.

siguiente orden de preferencia:

- a. Al cónyuge que sobreviva;
- b. A la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreando hijos;
- c. A uno de los hijos del ejidatario;
- d. A la persona con la que hubiere vida marital durante los dos últimos años; y
- e. A cualquier otra persona de las que dependen económicamente de él".^{65/}

La citada Ley nos da una claridad objetiva que se debe de tomar muy en cuenta para las propuestas en el ámbito privado, desgraciadamente existen hombres dentro de nuestro país que adolecen de una completa falta de conocimiento jurídico en torno al tema de la propiedad, e insisten en seguir pensando que la propiedad privada compete únicamente a los poseedores, y como hemos estado plasmando los principales preceptos jurídicos mencionatorios al respecto, insistimos que en nuestro país urge darle una regulación especial, adecuada a la vida moderna del mismo; a la tenencia de la tierra y en su momento una amplia difusión de la misma.

^{65/} Idem., Artículo 82.

Reafirmando esa claridad de que hace mención la Ley Agraria en torno al tema de las sucesiones hereditarias, ésta va más allá en cuanto a la indivisibilidad del patrimonio familiar al señalar que: "en ningún caso se adjudicarán los derechos a quienes ya disfrutaban de unidades de dotación. Esta corresponderá en su totalidad a un solo sucesor, pero en todos los casos en que se adjudiquen derechos agrarios por sucesión, el heredero estará obligado a sostener, con los productos de la unidad de dotación, a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años, salvo que estén totalmente incapacitados, física o mentalmente, para trabajar y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil". ^{66/}

Recordando un poco la figura jurídica del "anerbenrecht" Alemán, se ha encontrado que en México existe un vestigio único, pretense a evitar la división de la propiedad agraria perteneciente ésta al patrimonio. Si bien no tiene la misma pretensión del "anerbenrecht", si logramos captar cierta similitud entre ambos. "Si el autor de la sucesión no dispuso como debieran repartirse sus bienes y se trata de una negociación que forma una unidad agrícola, industrial o comercial, habiéndose entre los herederos agricultores industriales o co-

^{66/} Ley Federal de la Reforma Agraria, Artículo 83.

merciales, a ellos se aplicará la negociación, siempre que puedan en tregar en dinero a los otros herederos la parte que les corresponda. El precio de la negociación se fijará por peritos. Lo dispuesto en este Artículo no impide que los coherederos celebren los convenios que estimen pertinentes".^{67/}

Es de observar que el Artículo arriba citado, no se encuentra debidamente reglamentado, situación lamentable porque ya hubiera evitado en parte la proliferación de la criminal cercenación de la propiedad en México. Desgraciadamente el vacío más grande que nos da este precepto; es en cuanto a que él mismo nos señala el caso de un intestado, dejando por consiguiente, como lo dispone claramente la libertad del testador, de disponer de sus bienes como mejor considere conveniente, a su libre capacidad de testar.

Es inconcebible que siendo el Estado depositario de la soberanía de la Nación, no le haya atribuido a la propiedad su real valía como generadora de productividad. Si bien es cierto éste se encuentra arremetido por los grupos de poder a un papel de observador y justificador de las clases que detentan en nuestro país la propiedad agrícola, tampoco implica que él mismo evite se prosiga dividiendo la propiedad

^{67/} Código Civil del Distrito Federal, Artículo 1772.

agropecuaria en fracciones ínfimas de extensión, evitando así una conflagración de mayores alcances por las consecuencias que dejan a los poseedores de las mismas.

Es por consiguiente que sea el Estado quien en última instancia, re-gule la sucesión hereditaria; cuando los miembros beneficiarios no puedan derimir sus controversias posesionarias, aplicando desde luego los principios que él mismo promulgue o bien los propios ya señalados en la Ley Federal de Reforma Agraria, pero nunca permitir el fraccionamiento de propiedades que disminuyan el mínimo de que gozan algunos ejidatarios; 10 hectáreas de riego o su equivalente en otras clases.

3.4 Medidas legislativas tendientes a superar los efectos lacerantes del minifundio.

A partir de 1975, se vislumbraba una posible nueva etapa jurídica en la materia agraria porque era de pleno conocimiento del entonces candidato a la Presidencia de la República Lic. José López Portillo, que uno de los principales obstáculos que existían en nuestro país para lograr un sano desarrollo agrícola, lo constituía el minifundio.

"Olvidarse de los límites del minifundio; agruparse, establecer un gran negocio aportando sus tierras y su trabajo; administrar adecua

damente, aplicar buenas técnicas, esa es la salida que tenemos para el problema del campo".^{68/}

Existiendo aún la firme idea por parte del ya proclamado Presidente de la República, transcurrían sus períodos gubernamentales sin que su pensamiento se convirtiera en realidad; "Es preciso y urgente reorganizar al ejido y a la comunidad, así como a las pequeñas propiedades minifundistas, agrupándolas en verdaderas unidades productivas.

Esto no significa, en modo alguno, destruir ni la propiedad ni el derecho sobre ellas, sino consolidarla, fortalecerla y garantizarla por medio de un eficaz sistema de explotación de la tierra".^{69/}

"El minifundio, cualquiera que sea su régimen de tenencia es la antítesis del latifundio, el desafío es encontrar la síntesis que concilie ambos extremos; el uno improductividad y el otro injusto, continuar dividiendo la tierra, nos llevaría a la miseria y cancelaríamos al país toda perspectiva de existencia como tal".^{70/}

^{68/} Discurso externado en Guanajuato, Gto, 16 de octubre de 1975, Pensamiento Agrario del Presidente José López Portillo, Secretaría de la Reforma Agraria, 1978.

^{69/} Primer Informe de Gobierno, 1977.

^{70/} Segundo Informe de Gobierno, 1978.

"Mucho de la que para hacer justicia se ha repartido, se convirtió en minifundio, con todas sus limitaciones, uno de los impactos más drágticos del aumento de la población ha sido sobre la tierra.

Minimizar el tamaño de los predios, provoca el desempleo y expulsa a la población rural, que necesariamente y por naturaleza del cambio social tiende a emigrar a las ciudades".^{71/}

Parecía ser que a nuestros legisladores se les había "pasado u olvidado", que en nuestro país el 62% del conglomerado campesino lo constitúan quienes detentaban predios menores de 10 hectáreas. Situación que viene "superándose" hasta que aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981, la Ley de Fomento Agropecuario.

A través del desarrollo del presente trabajo se ha dado una semblanza general del tema; partiendo desde la ubicación histórica del contexto normativo que nos rige, atravesando por su ubicación estadística, así como la situación social y económica del problema llamado minifundio.

Corresponde por lo tanto, en este capítulo, hacer las observaciones y sugerencias pertinentes al caso, tratando siempre lograr ubicarlo no

^{71/} Tercer Informe de Gobierno, 1979.

únicamente como un problema de índole socio-económica, sino situar lo con claridad dentro del campo de estudio del Derecho Agrario.

Surgen una serie de dudas en torno al caso llamado minifundio, para pretender darle sentido jurídico; ¿Qué órganos jurisdiccionales deben de atacar la existencia del mismo?. ¿A quién o a quiénes les corresponde el deber de regularlo?. ¿Qué órganos deben corregir al máximo su existencia?, etc., es decir, tenemos toda una amalgama de cuestionamientos que nos permiten trabajar con amplitud en el mismo.

Resulta indispensable remitirnos a la primera norma jurídica que pretendió atacar a tan anacrónico mal, como resultó ser la denominada: Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, misma que fue acusada de una clara anticonstitucionalidad por atacar o pretender atacar a la tan protegida "auténtica pequeña propiedad".

La idea base del precepto jurídico en mención, es evitar el excesivo fraccionamiento de la propiedad, por hacer de ésta una atomización que en última instancia, resulta incosteable para el país de manera mediata y de manera inmediata, a los poseedores.

Declara de utilidad pública: "La protección de la pequeña propiedad agrícola en los términos de la presente Ley y del Reglamento que

oportunamente expedirá el Ejecutivo de la Unión, contra los fraccionamientos que subdividan más allá de los límites en que de conformidad con las características de cada localidad, su explotación sea incosteable".^{72/}

Asimismo, nos señala otro precepto bastante rico en probabilidades de aplicación, para corregir las fallas anteriores a la pulverización excesiva de las propiedades agrícolas: "La reagrupación de parcelas de explotación incosteable, inclusive, cuando pertenezcan a un propietario".^{73/}

Para los efectos de la presente Ley, se entenderá como límite inferior para la pequeña propiedad agrícola, la superficie que el Código Agrario vigente, señala como parcela individual en los casos de dotación ejidales y, complementariamente, la que requiera, de acuerdo con la técnica agrícola local, en un mínimo de 240 jornadas anuales de labor para cultivarla, siempre que, al mismo tiempo, permita el sostenimiento de una familia campesina".^{74/}

De igual manera resulta importante señalar aquel en donde se indica con precisión quiénes se librarán de ser reagrupados en lo que se ha

^{72/} Artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional.

^{73/} Idem., Artículo 1o.

^{74/} Idem., Artículo 3o.

dado en llamar ahora en la nueva Ley como Unidades de Producción, que en su momento desarrollaré por corresponder a tema separado.

"En todo caso quedarán excluidos de la reagrupación:

- a) Los terrenos destinados a explotación minera, a canteras de grava, de arena, de cal, etc.;
- b) Los que contengan monumentos arqueológicos, históricos, etc.
- c) Los que formen parte o estén destinados a fraccionamientos industriales;
- d) Los que estén ocupados por edificios o corrales;
- e) Los parques;
- f) Las huertas bardeadas;
- g) Las pequeñas superficies cultivadas con viñedos o árboles frutales y con superficies mayores de un cuarto de hectáreas, y
- h) Las superficies adquiridas por ejidatarios, individuales o colectivamente". ^{75/}

^{75/} Idem., Artículo 5to.

Dentro de la presente Ley de Fomento Agropecuario, abrogadora de su antecesora, Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, se busca actualizar los viejos conceptos que enmarcaba en torno al minifundio la segunda. Dando como resultado que algunos cambios resulten acertados, otros oscuros, dejando al resto peores que los enmarcados en su antecesora.

Teniendo como título: Reagrupación de la Pequeña Propiedad, en su Capítulo Unico, denominado: del minifundio, la Ley en vigor pretende atacar a tan anacrónico mal, pretensión que en lo personal le auguramos un futuro incierto por adolecer serias deficiencias, como las que a continuación se enumeran.

"...Para los efectos de esta Ley, se considerará minifundio la superficie de terreno que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra, 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...".^{76/}

Es en verdad vergonzoso para las Ciencias Jurídicas que una norma de tal naturaleza carezca y adolezca de serias deficiencias, máxime si éstas se palpan desde el propio espíritu de la Ley, no se diga de

^{76/} Artículo 63, Ley de Fomento Agropecuario.

su redacción. Es acaso que a nuestros legisladores se les "pasó u olvidó", que el problema del minifundio no es propio únicamente de un sistema de tenencia de la tierra, sino que éste se localiza en todos y cada uno de los existentes.

Si observamos el encabezado de la propia Ley en cuestión, se observa que ésta únicamente contempla la existencia del minifundio en las pequeñas propiedades, nada más falso y erróneo, como he pretendido mostrarlo en todo el desarrollo de esta tesis.

Desconociendo los criterios que tomaron los legisladores en el momento de sacar equivalencias de productividad, para determinar la extensión que deba tener un predio para que sea considerado como minifundio, pero interpretando a la misma en el Artículo ya citado, se alcanza a percibir dos criterios que la propia Ley utiliza para definir y caracterizar al minifundio: "Ambos de carácter cuantitativo".^{77/}

"...predio que destinándose a la explotación agrícola tenga una extensión hasta de 5 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras".^{78/}

^{77/} Faya Viezca Jacinto, Ley de Fomento Agropecuario Comentada. Editorial Purrúa, Pág. 268, México.

^{78/} Ley Federal Agropecuaria, Artículo 63.

Se observa a primera vista que el legislador dió una extensión máxima de 5 hectáreas de riego o humedad, sin especificar a qué tipo de tierras de humedad se quiso referir; "las tierras de humedad de primera se equiparan a las de riego para los efectos de esta Ley. Las tierras de humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos a las de temporal" ^{79/}

Peor resulta aún, el dejar un vacío jurídico en dicha extensión de terreno que consideró él como sinónimo de minifundio.

La Constitución Política Mexicana señala claramente que: "La superficie o unidad de dotación individual no deberá en lo sucesivo ser menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras". ^{80/}

Será menester ahora el buscar un término jurídico a las extensiones que oscilen entre 6, 7, 8 y 9 hectáreas de tierras de riego o humedad de primera o sus equivalentes respectivos en tierras de otras clases.

Con relación a un segundo criterio cuantitativo, o sea el que atiende al beneficio obtenido de la producción del predio, nos parece divagan

^{79/} Ley Federal Agraria, Artículo 220

^{80/} Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

te, propicio a interpretaciones contradictorias: "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".^{81/}

¿Desde cuándo se predice con seguridad que un agricultor va a obtener una redeviabilidad fija en su producción?, se le puede planear su producción, mecanizar, introducir nuevas técnicas de cultivo, fertilizantes, etc., pero nunca en la agricultura podrá predecirse con plena certeza el monto de cosecha a obtener por existir un "salvo buenas condiciones climatológicas", decir, que en nuestro país por su compleja situación geográfica, sufre asimismo de diversas condiciones climatológicas, mismas que no pueden ser controladas, por consiguiente, puedo de manera personal utilizar esta frase como sinónimo de inexistencia de minifundio, porque la realidad lo traduce a una reducidísima extensión de tierra, que no permite a sus poseedores obtener el mínimo de satisfactores de la misma.

De igual manera no comprendo como es posible que habiendo tantas variedades de productos y, que ellos tienen en el mercado diversos precios, pueda considerarse: "la que no baste para obtener una pro

^{81/} Ley Federal de Fomento Agropecuario. Artículo 63.

ducción...", cuando ha sido ya demostrado que los problemas primordiales del minifundio lo constituyen su dispersión geográfica, deficiencia crediticia y tecnológica, etc., no los cultivos en sí, por existir productos alternamente rentables, como lo son las hortalizas, mismas que pueden darle no solamente lo suficiente para vivir a una familia minifundista, sino producirle pequeños excedentes de capital, desde luego, que éstos significan una minoría de poseedores, pero de ninguna manera significa que se divague en nuestros días sobre las extensiones que basten para que sean considerados como minifundistas, se advierte la necesidad urgente de su reglamentación pormenorizada y detallada, que precise los casos y tiempos en los que una insuficiente producción y sobre todo una falta de beneficios, en los términos señalados en dicha disposición, determina la presencia de un minifundio.

La presente Ley, al igual que su antecesora, con la marcada diferencia entre ambas, sobre la extensión de la tierra que deba considerarse como minifundio, señala de interés público:

- I. La preservación de la pequeña propiedad agrícola para evitar que se subdividan en extensiones inferiores a cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes de acuerdo con la Ley.

- II. El agrupamiento del minifundio entre sí o con otras fincas rústicas con extensiones menores a la máxima de la pequeña propiedad y sin que rebase a ésta.

Debido a la carencia del reglamento del precepto en cuestión; Ley de Fomento Agropecuario, existe una seria deficiencia para el cabal cumplimiento del segundo considerando arriba citado, como sería llevar a cabo el reagrupamiento de minifundios.

La abrogada Ley Reglamentaria contenía toda la normación instrumental en detalle para llevar a la práctica tal señalamiento, instrumentación que carece la vigente, haciéndose urgente e inaplazable la expedición del Reglamento en ésta como en otras materias, será indispensable para hacer factible el cumplimiento de esta Ley.

Al igual que su antecesora, nos dice la presente que no se considerarán para efectos de agrupación aquellas fincas rústicas como son las granjas familiares o huertas familiares con superficie inferior de cinco hectáreas, en las condiciones que fije el Reglamento.

Resultaría importante consultar al maestro Mendieta y Núñez su opinión en torno a la vigente, por haber sido el que hizo las críticas más brillantes en su momento a la Ley Reglamentaria al referirse a la anticonstitucionalidad de la misma; "La Ley es de tal modo inoperante que nos parece ocioso insistir en los errores de su articulado".^{82/}

^{82/} Mendieta y Núñez, ob.cit., pág. 564

"...La agrupación de minifundios con otras fincas rústicas no debe exceder los límites máximos de la pequeña propiedad".

Como es sabido estos límites máximos varían de acuerdo con las diversas clases de tierras, límites que ya fueron ampliamente detallados en la sección correspondiente de este trabajo. Resulta clara y lógica su finalidad, como es el de no regresarnos a las etapas post-revolucionaria cuyo fin no fue otro que el destruir al latifundio en su concepto de sistema de concentración de la riqueza territorial en su modalidad de la Gran Hacienda.

Si bien es cierto la presente nos señala que la misma estará encomendada a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, no indica que exista un órgano especial, nombrado exclusivamente con la finalidad de vigilar tales agrupamientos, quedando latente el peligro de caer en lo que se conoce como latifundismos disfrazados, por lo que se hace de igual manera urgente una ampliación al precepto en cuestión.

En la antigua norma encontramos igualmente, algunos artículos llenos de buenas intenciones, desgraciadamente no pasaron de ser únicamente buenas intenciones que se pierden en su aplicación por carecer de sentido jurídico coherente con sus similares. "Queda prohibido hacer ventas de tierras agrícolas, cuando el resultado de la operación de-

termine que el predio del vendedor o del comprador quede con extensión inferior a los límites que establece el Artículo 3o., salvo que la extensión que se trate de vender sea la única propiedad del vendedor"
83/.

Aún peor resultó ser: "En los casos de bienes que provengan de una herencia y, en general, en todo caso de división de bienes comunales por cualquier motivo, queda igualmente prohibida toda formación de predios con superficies inferiores a los límites establecidos por el Artículo 3o."84/

El articulado antes citado pretendía nada menos que modificar los Códigos Civiles de toda la República en materia de compraventa de tierras y en materia de herencias y legados. En la actual se indica en su parte transitoria que: "Se derogan las disposiciones que se opongan a la presente Ley".85/

Es plausible en estos puntos que el legislador fue más allá de sus antecesores, al ser tajante, por considerar el Derecho Privado a la nulidad de pleno, la sanción más drástica para los actos jurídicos a los que afecta.

83/ Ley Reglamentaria del Párrafo 3o., del Artículo 27 Constitucional, Artículo 16.

84/ Idem, Artículo 17

85/ Ley de Fomento Agropecuario. Artículo Transitorio.

"...Serán de pleno derecho los contratos de compraventa, donación, permuta o cualquier otro acto jurídico que tenga por objeto o dé por resultado el fraccionamiento de minifundios".^{86/}

Como se ve, el legislador al adoptar esta drasticidad en contra de cualquier acto que con apariencia de jurídico pretendan celebrar los particulares en contravención a las disposiciones que consgran las normas de preservación a la pequeña propiedad y que impiden su subdivisión y fraccionamiento con riesgo de la aparición de minifundios, traslada e incorpora a este ordenamiento las máximas sanciones de orden privado para reprimir cualquier actuación de particulares entre sí que pueda tener por efecto la vulneración de estas normas elevadas a interés público.

Sin objetar tan magníficas medidas adoptadas por el legislador en el combate de las operaciones particulares, cuyo fin sea el fomento de las extensiones privadas minifundistas, creo pertinente el ir más allá en su control.

En México se tienen perfectamente detectadas a las fuerzas reaccionarias, las cuales siempre se han valido, para seguir conservando su papel de las deficiencias o contradicciones que presenten las nor-

^{86/} Idem., Artículo 66

mas jurídicas, es decir: de lagunas, conflictos entre las mismas y, en especial, de la falta de criterio, ética profesional y conocimientos de algunos de los responsables de rendir dictamen en controversias jurídicas.

Se sugiere para evitar tales situaciones, el que se modifiquen todos aquellos preceptos jurídicos que tengan relación directa con los actos jurídicos privados, que implícitamente tenga ingerencia la cuestión agraria ya señalada. Se evitaría al máximo la presencia de engorrosos y perjudiciales juicios de amparo por contravenir a las falsas creencias de los particulares de que la propiedad privada está al libre criterio de la voluntad de las partes, máxime si se trata de una propiedad privada agrícola.

Por último, vuelvo a insistir en la forzosa necesidad de que exista la presencia de órganos superestructurales dependientes de manera directa del Poder Ejecutivo Federal, que se encarguen de vigilar y controlar en todos los Estados de la República la presencia de nuevas extensiones minifundistas.

Históricamente está comprobado que las relaciones económicas y sociales existentes entre los grupos campesinos son de carácter costumbrista y, que las mismas son convalidadas por la presencia de "la palabra" quedando por consiguiente que, la pretendida drasticidad que le

imprimió el legislador a los actos jurídicos privados, ya comentados, se pierdan en su aplicación, en virtud de que solamente procederá la nulidad de pleno derecho a petición de parte, situación que dudosamente llegue a presentarse por la presencia de "la palabra" de los obligados. He de ahí la necesidad del nombramiento de órganos que se encarguen de inspeccionar, vigilar y en su caso, orientar a los grupos campesinos de las inconveniencias del minifundio, así como realizar la plena divulgación de una Ley de Fomento Agropecuario ya corregida.

No se pone en tela de juicio que la primera Ley que pretendió regular la cuestión del minifundio tuvo la más sana intención de hacerlo, como de igual manera lo intenta la segunda, desgraciadamente ambas parece ser no han podido soportar un análisis jurídico y lograr salir avantes.

Como medida reformadora a la política agraria del actual sexenio, tendiente a elevar la productividad de la tierra, sin que se sacrifique por completo la acción afectatoria de latifundios disfrazados, sino en función de evitar al máximo proseguir repartiendo miserias, como se había venido realizando en sexenios anteriores. El Estado Mexicano, ha emprendido la titánica tarea de tecnificar al campo, se ha buscado aumentar la producción de alimentos básicos como premisa indis-

pensable y, poder así, combatir la dependencia de éstos con el extranjero, llevando por consiguiente un aumento del nivel nutricional del pueblo, que revertirá en un pueblo con mayor índice de capacidad intelectual, salud y sobre todo, laboral.

Para el logro de tales objetivos, fue expedida la actual Ley de Fomento Agropecuario, misma que pretende abarcar todos los siguientes aspectos:

- Autosuficiencia e independencia alimentaria de la Nación.
- Liberación de las fuerzas productivas en el campo.
- Nuevas posibilidades de asociación en formas mixtas (áreas productoras, unidades de producción, etc.).
- Prioridad a los distritos de temporal, donde se localizan las graves carencias de la población campesina.
- Apoyo irrestricto e institucionalizado del Estado a la producción agropecuaria (Fideicomiso de Riesgo Compartido, Crédito y Asistencia Técnica, Comercialización directa sin intermediarios).
- Organización campesina, mediante la alianza Estado-campesinos.

- Ensanchamiento de la frontera agrícola,
- Expropiación de tierras ganaderas para explotación agrícola.
- Aprovechamiento de tierras ociosas.
- Respeto irrestricto a las formas de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución: Ejido, comunidad y pequeña propiedad.
- Reagrupación del minifundio, considerado en la Ley tan nefasto como el latifundio".^{87/}

Para el logro de tales objetivos, es de igual manera urgente el que se realicen anexiones a nuestra Norma Máxima, en virtud de que en ningún párrafo del Artículo 27 de la misma, indica que la pequeña propiedad deba estar sujeta a los intereses sociales del país, que se vayan desarrollando en el tiempo y espacio.

Resulta paradójico que, siendo precisamente un Artículo emanado directamente de una lucha intestina que sufrió todo un pueblo, misma que se dió porque la propiedad agraria tuviera un papel eminentemente social entre el elemento más importante de un Estado, como re-

^{87/} Faya Viezca, Jacinto, ob. cit., pág. 8

sulta ser el pueblo.

Sin menospreciar a todos los pequeños agricultores particulares, puedo señalar que la propiedad privada no ha cumplido cabalmente con tal cometido y, considero que una de las causas que originan esta falta, la constituye el hecho de que en nuestro país, en su Norma Máxima, no especifica con claridad su papel a desempeñar con nuestra sociedad, si bien es cierto hace una breve mención la misma, ésta resulta ser vaga y muy general.

Esta situación de no indicar de manera particular dicha función social, ha dado margen a que muchos de los poseedores de predios, dejen tal sentido a las propiedades que equivocadamente se les ha dado en llamar como sociales; el ejido y comunidad. Equivocadamente porque toda propiedad agraria en México debe tener tal significado. Es urgente que así como se le brinda protección al pequeño propietario, también se le indique el papel que debe desempeñar con el resto de su comunidad.

Creo que es momento propicio de despertar de ese letargo en el cual se encuentra nuestra Constitución en materia agraria y vayamos al rescate de las subsecuentes normas que componen nuestro sistema jurídico vigente.

Al iniciar el desarrollo del presente tema, se indicó la casi inexistencia jurídica del minifundio; ahora expuesta su situación, podemos decir que su "casi" es por la presencia de la anticonstitucional recién abrogada Ley Reglamentaria del Párrafo 3o., del Artículo 27 Consti-tucional, como la aún deforme Ley de Fomento Agropecuario.

Es necesario por consiguiente, el modificar o complementar los artí-culos de todos aquellos preceptos jurídicos que de manera directa o indirecta están fomentando el problema denominado: Minifundio.

CAPITULO IV

PANORAMA Y PROYECCION DE LA PROBLEMÁTICA

4.1 Situación socioeconómica del Minifundio en nuestros días.

Como se indicó en notas antes citadas, en México, el término minifundio se aplica indistintamente tanto en el sector ejidal y comunal, como en la pequeña propiedad y los colonos.

Por su parte, los estudios del tema hacen hincapié en que las resultantes más significativas del minifundio, económicas y sociales son la baja productividad y producción que alcanza y su incapacidad de absorber a plenitud la mano de obra de una familia rural, lo que trae como consecuencia un bajo nivel de vida, de los campesinos que se encuentran en esta situación.

Mencionaremos solamente algunas cifras que nos permitan tener un marco de referencia sobre el problema.

Para 1970, el promedio por campesino en el sector ejidal y comunal fue de 5-75 hectáreas. En el sector privado de 12-60 hectáreas.

Como un dato que nos permite dimensionar el problema en su compleja magnitud, basta mencionar que para 1960, existían 858,000 pe-

queñas propiedades con superficies menores de 5-00 hectáreas, con un promedio de 1-45 hectáreas de labor por productor. Para el mismo año, 1'523,000 ejidatarios y comuneros usufructaban predios menores de 5-00 hectáreas., con un promedio de los mismos del orden de 3-55 hectáreas.

Por otra parte, cabe señalar que los promedios globales de superficie de labor por productor, que en 1970, fue de 8-65 hectáreas (incluidos pequeña propiedad, sector ejidal y comunal), varían bastante según se trate de entidades o regiones, observándose fuertes y marcadas diferencias. Por ejemplo, los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa (región Noroeste del país), registraron promedios de 25-45, 20-47 y 15-60 hectáreas, respectivamente de superficie de labor por productor en tanto que en los estados de Tlaxcala, México y Puebla, los promedios respectivos fueron de 2-94, 3-05 y 3-14 hectáreas. Sin embargo, lo que hace más patente estas diferencias es que, en tanto que en la región del Noroeste, Norte y Noreste del país se localizan las mejores superficies de riego, en la región centro, a que pertenecen Tlaxcala, Puebla y Estado de México, prevalece la agricultura de temporal.

Estas cifras nos muestran aún cuando sea esquemáticamente, la magnitud del problema en complejidad y sobre todo, nos indican que de-

berán implementarse soluciones al minifundio y a la dispersión parcelaria, que se adecuen con imaginación a la diversidad de condiciones que se den en nuestro país.

Conforme algunas estadísticas oficiales del Banco Oficial de Crédito Agrícola, S.A. Existían en el país para 1976, aproximadamente 1'300,000 pequeños propietarios que cuentan con superficie de un surco de tierra, hasta 10 hectáreas. Desgraciadamente las cifras "reales" de la situación del problema a tratarse en este período resultan sumamente vagas e imprecisas por un total desconocimiento del exponente a pesar de haber realizado un sin fin de gestiones para que se me permitieran; cuestión de asuntos confidenciales según los conocedores del tema, situación a la que la gran mayoría de los habitantes de este país pasamos, más sin embargo, se localiza un poco acerca de la situación "real" del problema en nuestros días, es decir en el período del Presidente Luis Echeverría Alvarez.

Este enorme conglomerado social, cuenta con todas las carencias imaginable, que van desde la falta de cultura y educación elemental, hasta una situación económica precaria que les ha impedido, desde siempre, incorporarse plenamente al desarrollo general del país.

El sólo hecho de ser pequeño propietario minifundista, no lo asemeja como se cree o se piensa con el minifundista ejidatario, ya que es de sobra conocido, que su unidad es más difícil organizarla, para que produzca aún colectivamente, porque la imagen y corriente política sustentada, aunque la ley dicte lo contrario, favorece más desde el dirigente ejidal, hasta el funcionario que protege con mayor exclusividad al ejidatario que al pequeño propietario minifundista.

En efecto, conforme a tales estadísticas y aún las del censo nacional de 1970, se trata de personas con un ingreso anual no mayor de 10 mil pesos, que les impide ocupar la mano de obra disponible, así como la capacidad de utilizar la tecnología tan necesaria para incrementar la producción, puesto que dado el ingreso que obtienen, resulta que esos productores no alcanzan ni siquiera el salario mínimo del campo, independientemente de la problemática relativa a concurrir, en condiciones desventajosas, al mercado de sus productos, si es que acaso, por fortuna, producen excedentes del autoconsumo.

Sumado a los problemas socioeconómicos mencionados, con que cuenta este importante sector de los campesinos pequeños propietarios de México, encontramos que precisamente debido a sus carencias económicas y educativas se trata de un grupo social marginado, respecto del cual, han sido nulos los intentos de organizarlos y, aunado a lo anterior, encontramos que la inmensa mayoría de esos pequeños pro-

pietarios, cuenten con títulos de propiedad deficientes (escrituras privadas de compra-venta, sin estar inscritas en el Registro Público de la Propiedad, o bien simples documentos completamente privados, en los que sin ninguna formalidad se hacen constar las operaciones de compra-venta, etc.), lo que los hace presa fácil de ilegales afectaciones agrarias, que lejos de resolver el supuesto problema social que ocasionan los campesinos carentes de tierras, no hacen más que llevar a cabo el enfrentamiento entre los grupos de campesinos humildes, esto es, los solicitantes de tierra que resultaron beneficiados con la respectiva resolución presidencial, se enfrentan a estos pequeños propietarios minifundistas que resulten afectados en la mayoría de las veces ilegalmente. Quienes por la carencia de recursos económicos y culturales, se ven incapacitados jurídica y socialmente para defender sus propiedades y aún cuando bien es cierto, que en los dos últimos regímenes se ha dado solución a este problema, mediante el pago de la tierra que se hace a estos propietarios minifundistas afectados, se llega a la conclusión de que siendo poca la tierra que detentaban, obtienen una pequeña cantidad de dinero por la misma, misma que por su ignorancia no pueden invertir, ya que ni siquiera les alcanza para adquirir otra propiedad, puesto que no se ha considerado al pagarse esas indemnizaciones que esos campesinos durante toda su vida se han dedicado única y exclusivamente a la explotación de la tierra, por lo que el privárseles de la misma, carecen de todos los medios para

subsistir en compañía de sus familias, habiéndose ocasionado: el desempleo, emigración hacia los centros de población, ignorancia, delincuencia y muerte.

El problema de referencia adquiere características muy especiales desde el momento mismo en que encontramos que los minifundios se encuentran esparcidos en todo el país y que por consecuencia, en atención a la calidad de la tierra que detentan sus predios, encontramos que cada día se vuelve más dramática la situación de los minifundios de tierras de baja calidad.

Si consideramos, como decía antes, que ese millón y cuarto de minifundistas pequeños propietarios, cuentan con tierras de mala calidad, sin agua, sin tecnología, carentes de crédito, por obvia falta de organización y sin obras de infraestructura forzosamente debemos concluir, que este enorme conglomerado social, lejos de disfrutar de los cambios sociales que implantó la Revolución Mexicana, forma parte junto con millones de campesinos ejidatarios o solicitantes de tierras, del fenómeno socioeconómico denominado desarrollismo.

Es urgente pues, que abatamos la tesis clasistas, que separan a los campesinos mexicanos, por permitir a un sector, al ejidal o a otro el de la pequeña propiedad. Desde luego advertimos que nuestra intención es llevar hasta sus últimas consecuencias la forma de explo-

tación colectiva de la tierra, pero únicamente en las áreas en que su riqueza potencial lo permita y no, definitivamente, se obligue a nadie a los minifundistas, a seguir tal sistema de explotación colectiva, en áreas que no resulta conveniente hacerlo, ésto es, en aquellas en las que no resulte costeable ni rentable tal explotación, toda vez que el solo hecho de pretenderlo significaría una pose demagógica y contraria al espíritu de la Ley Federal de Reforma Agraria, contenida en el libro tercero de la misma, puesto que, encontramos en muchas zonas del país que al colectivizar la tierra formaremos empresas minifundistas y que por más sistemas de organización colectiva que pongamos, resulta ineficaz e inoperante por existir mayor número de capital humano que el capital rentable que puede producir la tierra misma.

Quiero dejar perfectamente asentado, que nuestra intención es perfectamente sana, desde el punto de vista que la agrupación que pretendemos, de minifundistas ejidales o de pequeña propiedad, tiene su base y sustentación en el Artículo 129 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que con un criterio eminentemente revolucionario, iguala a ambas formas de tenencia de la tierra, para los efectos de gozar de las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales, que se establecen en el libro tercero del referido ordenamiento, pues consideramos injusto, que mientras mi-

llones de mexicanos minifundistas viven en condiciones de infrasubsistencia, frente a ellos otro grupo reducido de personas, ejidatarios y pequeños propietarios, disfrutan de medianas o grandes extensiones de tierra, que dedicados a la ganadería, cuentan con porciones potencialmente agrícolas en las que podrían producirse granos para el consumo humano, como lo son el maíz y el frijol, tradicionalmente alimentos básicos del pueblo de México, y que hasta la fecha falta reglamentación expresa y definición de lo que debe hacerse con estos predios de "pequeños propietarios y ejidatarios", ya que en forma indebida se habla con ironía que son predios que gozan de inafectabilidad por ser ganaderos.

Queremos advertir, que no debemos descuidar por ningún instante, nuestra filosofía de que deseamos áreas rentables, en cualesquiera de las formas de tener la tierra, es decir, no deseamos que estos predios se vuelvan minifundios, o se destruyan en tal forma que se vuelvan irrentables.

Merece especial atención dentro de lo expuesto en este tema, mencionar la alarmante situación por la que atraviesan los campesinos minifundistas del país, en las zonas temporaleras.

Estas zonas requieren de urgente e inmediata intervención por parte del Estado mexicano, toda vez que en las mismas se han generado

los más graves problemas de pobreza, insalubridad e incultura que, aunado al del caciquismo imperante en esas regiones, no hacen más que añadir día a día los ingredientes propicios de una bomba social a punto de explotar.

Resulta paradójico que la atención de las diversas secretarías de Estado, se enfoquen mayormente a las regiones más fértiles del país, que frente a las demás, totalmente marginadas, por grandes que sean aquellas, éstas han recibido poca atención, por lo que tenemos que auxiliar de inmediato a las segundas, en las que existe mayor cantidad de tierra y de campesinos, pequeños propietarios y ejidatarios que reclaman, no mayor justicia social que los demás, si definitivamente, una incipiente organización que hasta ahora no han tenido.

En tema separado, es decir, en el capítulo relativo a la organización de producción, elaboraremos la tesis relativa a las soluciones que en nuestro concepto, debería aplicarse de inmediato para mejorar el nivel de vida de estos minifundistas. Lo que sí podemos concluir es que: la presencia del minifundio en nuestra estructura agraria tiene implicaciones de orden teórico, social, económico y político.

Técnico, porque la existencia de millones de pequeños predios dificultan, encarecen y en muchos casos impiden radicalmente la prestación de servicios técnicos agropecuarios y la posibilidad de introducir in-

novaciones tecnológicas que permitan elevar productividad y producción. Esta situación obstaculiza también las tareas de las entidades responsables del sector, en materia de programación y planeación del uso de los recursos y dificulta también el proporcionar los medios e insumos necesarios para la producción.

Desde el punto de vista social, la presencia del minifundio lleva consigo el atraso, analfabetismo, insalubridad, bajos niveles de ocupación e ingreso.

Desde el punto de vista económico, el minifundio significa en su connotación general productividad y producción reducidas, apenas suficientes para el consumo de subsistencia y para llevar algunos productos excedentes al mercado. Como consecuencia de estos bajos índices de producción y de una intermediación oprimente, la economía de la familia campesina es deficitaria y prácticamente la mantiene fuera del mercado interno, a excepción del que se refiere a los productos básicos, indispensables para el sustento familiar. La precaria situación económica de la familia campesina repercute directamente en la economía nacional, debilitando el mercado interno del país.

Desde el punto de vista político, el minifundio y su deficiente organización social, perpetúa la presencia de cacicazgos.

4.2 El Crédito Agrícola y su funcionamiento.

La organización moderna del crédito agrícola en México data apenas del año de 1926, esto no significa que con anterioridad el problema no se haya tratado, lo que aconteció fue que en el año antes citado, fue la pauta para el surgimiento de lo que pudiera llamarse el "Bom" crediticio agrícola revestido en una dinámica actividad en nuestros días, actividad que se refleja en los modernos sistemas y técnicas empleadas por nuestras instituciones de crédito tanto del sector público como del privado.

Tomando como base para el estudio del presente tema, es necesario transcribir el excelente trabajo histórico que la maestra Martha Chávez Padrón, hace en relación al Crédito Agrícola. "Por el discurso del Licenciado Luis Cabrera, formulado en enero de 1912, sabemos que el crédito al campo era otro de los aspectos del problema agrario que debían resolver las leyes que se dictaran al triunfo de la Revolución de 1910. La Fracción V del Artículo 27 Constitucional señaló que "los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes".

La historia legislativa fundada en la Constitución de 1917, de las instituciones bancarias que refaccionan al agro mexicano es, en síntesis

la siguiente:

Mediante un convenio del 12 de mayo de 1915, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A., fue reorganizada; luego se convirtió en Institución de Estado u oficialmente el Decreto del 2 de junio de 1917, y el Convenio del 15 de julio de 1915, por último la Caja se liquidó el 23 de febrero de 1926, debido a su déficit de operación. El 29 de septiembre de ese mismo año se expidió la Ley de Bancos Refaccionarios. El 10 de febrero de 1926, el General Plutarco Elías Calles dictó la primera Ley de Crédito Agrícola y el 15 de marzo del mismo año se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., el 8 de marzo de 1926, se expidió el Decreto que creó el Registro del Crédito Agrícola. El Decreto del 30 de agosto de 1928, creó el Departamento de Organización Agraria y Crédito Ejidal de la Comisión Nacional Agraria para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño. Este ordenamiento vino a ser sustituido por la Ley del 24 de enero de 1934, publicada en el Diario Oficial el 9 de febrero del mismo año, reformada a su vez, por la Ley del 2 de diciembre de 1935, y el Decreto del 30 de diciembre de 1939. El 31 de diciembre de 1942 se dictó una nueva Ley de Crédito Agrícola que reformó la del 24 de enero de 1934. Esta Ley fue reformada por el Decreto del 30 de diciembre de 1946 y el Decreto del 30 de diciembre de 1947, el 30 de diciembre de 1955 se expidió la Ley de Crédito Agrícola que en su exposición de motivos manifestó

que "después de treinta años de haberse promulgado la primera Ley de Crédito Agrícola, se han ido acumulando cuidadosamente los resultados obtenidos en su aplicación... se han revisado todos y cada uno de los preceptos de la Ley actual para ser modificados en cuanto ha sido aconsejando la práctica en el trabajo (véase "Leyes vigentes sobre Crédito Agrícola", editada por el Banco Nacional de Crédito Agrícola de 1957, págs. 7 y 11). Así se derogó la Ley del 31 de diciembre de 1942, y el Reglamento para el Registro del Crédito Agrícola del 8 de marzo de 1926.

El 22 de diciembre de 1960 se expidió el Decreto que autorizó la creación de Bancos Agrarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 5 de enero de 1961. El Decreto del 2 de marzo de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 8 del mismo mes y año, creó el Banco Nacional Agropecuario. Mediante Decreto del 5 de julio de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 7 del mismo mes y año, se modificaron las fracciones I, IV y V, del Artículo 2, y los artículos 3 y 7 del Decreto que creó el Banco Nacional de Crédito Rural.

Por Decreto del 26 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de junio de ese año, se reformó el Artículo 155 de la Ley Federal de Reforma Agraria para referirse a la preferencia que en el otorgamiento de créditos tienen los ejidos y las

comunidades y que se menciona en el Artículo 59 de la Ley General de Crédito Rural.

La Ley de Crédito Rural se expidió el 27 de diciembre de 1975 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 1976, derogó la Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, y el Decreto que autorizó la creación de bancos agrarios el 22 de diciembre de 1960. Constó de las siguientes partes: Título Primero: de las finalidades de la Ley. Título segundo: de los bancos regionales de crédito rural de la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. Título Tercero: de los sujetos de crédito; del ejido y de la comunidad; de las sociedades de producción rural; de las uniones de ejidos y de comunidades; de las uniones de Sociedades de Producción Rural; de las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo. Título cuarto: de las operaciones de crédito rural; de los préstamos; de las características de los préstamos; de las normas de operación de las garantías de los préstamos. Título Quinto: de las operaciones especiales de apoyo al crédito rural. Título Sexto: disposiciones generales.^{88/}

Corresponde ahora hacer el análisis de las instituciones crediticias existentes en el país, cuyo principal giro va encaminado al tema en

^{88/} Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, pp. 392, 1977.

estudio. En el inicio de la exposición planteaba que la organización moderna del Crédito Agrícola en México data apenas del año de 1926, cuando se expidió la Ley de Crédito Agrícola que promovió la organización de un sistema de instituciones de crédito de orientación cooperativa, para atender los principios y normas de operación acorde con la naturaleza de las actividades agropecuarias tendientes a promover el desarrollo económico y social del campesino.

Modificaciones a esta Ley y nuevos ordenamientos Jurídicos han dado lugar al panorama actual con una estructura bancaria institucional múltiple que permite combinar los recursos financieros y técnicos del Gobierno Federal y de la iniciativa privada, constituyendo una amplia red bancaria especializada en la atención de los requerimientos crediticios de los diferentes estratos de productores.

4.2.1 El papel del Banco de México, S.A., en el desarrollo agrícola.

Como un elemento fundamental en la política del Gobierno cabe señalar que el Banco de México, S.A., además de realizar las funciones del banco central del país, desempeña las propias de un banco de fomento y realiza acciones dirigidas a apoyar el desarrollo de actividades, tales como las agropecuarias, industriales, turísticas, de exportación de productos manufacturados, de construcción de viviendas po-

pulares de regulación del abastecimiento nacional de productos de consumo popular, etc.

Dentro de ese marco de acción y mediante la facultad legal para regular el uso y aplicación de las reservas o depósitos obligatorios de la banca privada, el Banco de México, S.A., ha puesto en práctica una política desarrollista, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, logrando así que en un porcentaje importante de los ahorros que capta la banca privada se destinen a renglones referentes de inversión, quedando comprendidos en ellos los que se aplican al incremento de la producción agrícola y ganadera a través de los propios bancos privados y otros productos como son los "fondos" en fideicomiso. Esta ha dado por resultado que los bancos comerciales, anteriormente reacios a operar crédito agrícola, actualmente efectúan extensas operaciones de préstamos; préstamos que se ven reflejados en la agricultura altamente tecnificada con un mercado exterior porque a pesar de los desesperados esfuerzos del Estado por crear conciencia social en la banca privada, ésta es aún reacia al riesgo de la inseguridad jurídica de que "gozan los minifundistas" tanto del sector privado como del ejidal-comunal.

En sentido estricto el sistema oficial de crédito rural lo forma el banco nacional de Crédito Rural, S.A., los bancos regionales de crédito rural, la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., y los

fondos oficiales de fomento a las actividades agropecuarias y de rescuento establecidos por el Gobierno Federal de Instituciones Nacionales de Crédito.^{89/}

"Crédito rural es el que otorgan las instituciones anteriormente citadas, destinado al financiamiento de la producción agropecuaria y su beneficio, conservación y comercialización; así como el establecimiento de industrias rurales y, en general, a atender a las diversas necesidades de crédito del sector rural del país que diversifiquen e incrementen las fuentes de empleo e ingreso de los campesinos".^{90/}

Partiendo desde el punto estrictamente Jurídico que nos marca el Artículo 3o. de la Ley General de Crédito Rural, considero que existe una mala redacción del mismo, puesto que éste debe de iniciarse haciendo mención al Banco objeto de estudio como es el Banco Central del país, por tener el poder económico distributivo en el mismo y canalizar él los recursos destinados a la actividad agrícola del sector oficial y así como el de hacer que intervenga la iniciativa privada en el mismo ramo.

^{89/} Artículos 3, I, Ley General de Crédito Rural.

^{90/} Idem., Artículo 3.I.

Una vez señalado el "error" del Artículo en mención, haré una sintetización de los entes que participan de manera directa en la actividad crediticia abocada a la producción agropecuaria.

Creación, objetivos y finalidades del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. (Fondo).

Una de las instituciones que realizan las funciones específicas de canalizar los recursos nacionales e internacionales al sector agropecuario en México, es el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura Ganadería y Avicultura (Fondo) creado en diciembre de 1954, como fideicomiso del Gobierno Federal administrado por el Banco de México, S.A., con el objetivo fundamental de incrementar la participación de mayores recursos de las instituciones de crédito privado y nacionales hacia las actividades agropecuarias, a efecto de aumentar la producción de artículos para la alimentación, productos de exportación y de sustitución de importaciones.

Debido a la dinámica del sector agropecuario y a la actual reorientación de la política agropecuaria del país y conforme a su principal objetivo, sus operaciones están encaminadas a:

1. Apoyar técnicamente y con créditos a mediano y largo plazo el desarrollo de áreas consideradas como críticas y socialmente,

pero que cuentan con una infraestructura mínima y recursos potenciales que hagan factible el establecimiento de programas de inversión recuperable y que aumenten la productividad y el ingreso del campesino de bajos ingresos.

2. Fomentar la producción, comercialización e industrialización de artículos básicos para la alimentación, tales como: leche, carne de bovino, maíz, frijol, trigo, ajonjolí, soya, cacahuate, hortalizas y frutas, así como de artículos agropecuarios para exportación y sustitución de importaciones.
3. Promover conjuntamente con las instituciones bancarias participantes la preparación, adiestramiento o especialización de técnicos y funcionarios bancarios sobre las prácticas modernas de una inversión recuperable y eficiente, que se justifique social y económicamente así como la preparación o adiestramiento de los productores de bajos ingresos en centros de demostración sobre las técnicas de producción, manejo y administración de empresas adecuadas a las características de su región y posibilidades de desarrollo.
4. Fomentar los sistemas cooperativos de producción y la organización de los productos en sus diferentes fases (sociedades de crédito, grupos solidarios, etc.).

Ubicación de los programas de crédito del "Fondo" en el sector agrícola.

El sector agrícola de México se puede agrupar estimativamente en cuatro grandes estratos: el de infrasubsistencia, moderno y comercial^{91/} de acuerdo o en atención al tamaño y características de las empresas.

El estrato de "infrasubsistencia" está constituido por predios menores de 3 hectáreas, cuya producción no permite satisfacer ni los requerimientos de consumo familiar del productor; lo forman el 50.7% del total de predios del país y utiliza estimativamente el 2% de la superficie de riego del mismo y el 1.3% de la maquinaria agrícola, aportando el 4% de la producción nacional. Por lo general los productores comprendidos dentro de este grupo se ven precisados a alquilar su fuerza de trabajo para poder subsistir.

El estrato de "subsistencia", lo constituyen el 33.5% del total de los predios agrícolas, la extensión por predio varía de 3 a 10 hectáreas y la producción que en ellos se obtiene escasamente alcanza a satisfacer las principales necesidades del productor; se estima que sólo utilizan el 3% de la superficie de riego del país, el 6.5% de la maquinaria y aportan el 17% de la producción nacional.

El estrato considerado como "modernos", comprende las explotaciones que comercializan el total de su producción y lo integran el 12% del

^{91/} Información de "Estructura Agraria y desarrollo en México", Centro de Investigación Agrícola, México, D.F., 1970.

total de predios, alcanzando el valor de sus productos a satisfacer ampliamente las principales necesidades de los productores, quedándoles remanentes; este estrato está constituido por predios de 10 a 25 hectáreas aproximadamente y utilizan el 25% de la superficie de riego del país y el 17.0% de la maquinaria, aportando el 25% de la producción nacional.

El estrato llamado "comercial" está formado por el 3.3% del total de predios y comprende empresas de más de 25 hectáreas, en las que la producción obtenida se comercializa totalmente, caracterizándose porque la mayoría de los productores tienen otras actividades y negocios; utilizan el 75.2% de la maquinaria disponible en el país y el 70% del área de riego y aportan el 54% de la producción nacional.

La participación del "Fondo" en cada uno de los estratos, queda reflejada de acuerdo a los porcentajes del total de productores beneficiados con recursos del mismo, desde su creación hasta 1975, pudiendo apreciarse que el 31% de los productores beneficiados corresponden a los estratos constituidos por minifundios y de menor nivel económico, el 41% de los productores que poseen empresas clasificadas como "modernas" pero con superficies menores de 25 hectáreas, y el 28% restantes corresponden a productores del estrato "comercial" que es el que venía reflejando mayor producción por inversión.

De lo anterior se desprende que el 72% de los productores beneficiados con recursos del "Fondo" poseen empresas menores de 25 hectáreas por lo que la distribución horizontal de los financiamientos es un aliciente pequeño a este cuello de botella en que se encuentra metido el sistema minifundista en el país, inclusive podemos calificar de satisfactoria la función del "Fondo".

Ahora bien, del total de recursos utilizados, el 30% son de origen nacional y el 70% de fuentes externas.

Los canales de financiamiento utilizados para el otorgamiento de los créditos, están integrados por el sistema bancario privado y nacional que cuentan con 4,159 oficinas, de las cuales son 3,927 privadas y 232 oficiales.

La cartera del "Fondo" en 1975, era del orden de los 3,500 millones de pesos de los cuales, el 16% corresponde a créditos de corto plazo y el 84% a créditos de mediano y largo plazo.

Según lo estamos comentando, el crédito agrícola constituye una medida de política agrícola que se complementa con otras acciones como pudieran ser, predios de garantía, tenencias de la tierra, investigación, extensión agrícola, etc., y creo que debemos ser muy claros en que el crédito agrícola por sí solo es incapaz de resolver el problema

agrícola del país; por el contrario, la solución debe buscarse en el adecuado equilibrio entre el crédito y las demás medidas de política agrícola que se considere necesario.

Todos sabemos que la Banca Oficial en México ha ido evolucionando y que fueron creados en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en 1966 el Banco Nacional Agropecuario.

Corresponde ahora, el hacer un análisis de la evolución del crédito oficial desde el punto de vista de los sistemas bancarios "autónomos" le llamamos autónomos en cuanto a que para su regulación y funcionamiento cuentan con sus propias leyes y organismos para la ejecución de sus planes y proyectos, pero esto no significa que perdamos de vista al Banco de México como órgano rector de la vida bancaria del país.

Con el propósito de tener una visión panorámica de las operaciones de la Banca Oficial de México, tomaremos como fechas importantes para definir los períodos, los años de 1926, 1936, 1966, y 1975, años que ya fueron esbozados en el desarrollo Jurídico, tomado de la Lic. Martha Chávez Padrón, por lo que nos corresponde resaltar el porque de la importancia de estos años.

En lo que se refiere al crédito total otorgado por la Banca Oficial Agropecuaria a la agricultura, en 1926, se dieron como crédito 1,267

millones de pesos que se elevaron a 7,500 millones en 1975, lo que significa un crecimiento de 59 veces, cantidad que sin duda supera a los crecimientos que se observaron en este período, tanto en la superficie cosechada como en la población del país.

En este mismo período el número de acreditados atendidos por la Banca Oficial Agropecuaria pasó de 1,106 a 624,450.

En lo que se refiere al crédito per cápita de este período en 1926 fue de 115,461.12 y en 1975 llegó a 12,011.89. Sin embargo es de mencionarse que en 1926, primer año de operación del Banco Ejidal, éste crédito per cápita fue de 1,009.69.

Las operaciones de crédito entre 1966 y 1974.

La separación de los dos bancos nacionales en 1935 atendía principalmente al propósito de que cada uno de ellos trabajara con las dos principales formas de propiedad de la tierra en nuestro país, los pequeños propietarios y los ejidatarios. Sin embargo, este sistema se modificó en 1966, con la creación del Banco Nacional Agropecuario. Podemos decir entonces que el Banco Nacional Agropecuario es el antecedente más cercano del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

En el lapso que comprende de 1966 y 1974, el Banco Nacional Agropecuario fue el que recibió más apoyo para sus operaciones de cré-

dito, quien elevó sus operaciones de crédito de 486.4 millones en 1966 a 2,390.5 en 1974, es decir, casi quintuplicó el monto de las operaciones, en tanto que el Banco Agrícola apenas aumentó en un 60% sus operaciones y el Ejidal las triplicó. El Banco Nacional Agropecuario canalizó el 40.8% del total de los créditos otorgados entre 1966 y 1974, en tanto que el Banco Agrícola solamente canalizó 21.2 y el Ejidal el 38% restante. Sin embargo, por clientela atendida el Banco Nacional de Crédito Ejidal, sin duda fue el que realizó mayor esfuerzo para beneficiar a los gricultores más necesitados y en este período dio crédito a las 3/4 partes, repartiéndose la diferencia prácticamente por igual entre el Banco Agrícola y el Banco Agropecuario.

Finalmente, el crédito por persona fue otorgado por estas instituciones tuvo las siguientes magnitudes: El Banco Ejidal 4,639.00, el Banco Agrícola 18,917.00 y el Banco Agropecuario 29,532.00.

4.2.2 El Banco Nacional de Crédito Rural

Condiciones y objetivos de la fusión.

Es innegable que a partir de la creación del Banco Nacional Agropecuario, existía una diversidad de instituciones oficiales otorgando crédito al campo, las cuales operaban bajo distintos planes de operación, cuotas de préstamos, política de crédito, etc.

Se aceptó también que en tales condiciones la distribución del crédito resultaba muy costoso, en consecuencia tendría que buscarse la forma de reducir el costo de operación.

Años antes algunos estudiosos del crédito agrícola habían llegado a la conclusión de que era indispensable unificar la operación de la Banca Oficial Agropecuaria, simultáneamente con estas condiciones la economía mexicana en su conjunto y el sector agropecuario en particular, perdieron dinamismo. En estos años cuando la producción agrícola prácticamente quedó estancada y el país tuvo que volver a ser importador de productos. Deseo resaltar el hecho de que la fusión no se originó únicamente por la necesidad de tener un solo Banco de Crédito Agrícola, sino porque las condiciones económicas del país, así lo requerían.

En consecuencia, los objetivos de la fusión se pueden plantear en los siguientes términos:

1. Reducción de costos de operación.
2. Eliminación de la competencia entre las instituciones nacionales de crédito.
3. Unificación de sistemas crediticios, administrativos y de control.
4. Agilización de la operación de los créditos.

5. Eliminación al máximo de los vicios aún existentes dentro de cada banco ("coyotaje", usura personal, etc.).

El proceso de unificación de la Banca Oficial Agropecuaria se inició en 1973, y culminó en 1975, con la incorporación de los bancos agrícolas y ejidal al entonces Banco Nacional Agropecuario, según Decreto Presidencial del 5 de julio de 1975.

No sería aventurado afirmar que este Decreto solamente vino a confirmar los objetivos originales que se establecieron en el Decreto Constitutivo del Banco Nacional Agrupecuario y que de haberse cumplido en aquel entonces, sin duda se hubiera llegado a un resultado similar al del ahora Banco Nacional de Crédito Rural. Concluimos en el esbozo histórico del Banco en cuestión que éste es el resultado de la fusión de 3 instituciones nacionales de crédito.

En lo que se refiere a sus operaciones en concordancia con la Ley Federal de la Reforma Agraria, el nuevo sujeto de crédito lo constituye el núcleo ejidal, por lo que desaparecen las sociedades locales de crédito agrícola y sociedades locales de crédito ejidal; asimismo, contempla sujetos de crédito que antes no podían recibir crédito, así como diferentes formas de asociación, con el propósito de tener una mejor utilización de los recursos naturales propiedad o tenencia de los agricultores. Todas estas acciones se van a englobar en apego a

la legislación vigente materia de crédito y organizaciones auxiliares.

El sistema Banrural acreditó en el ciclo invierno 77-78 a 232,991 productores, con un total de 1'007,400.00 hectáreas de ellas, en cifras cerradas 819,000.00 hectáreas del sector ejidal y 259,000.00 hectáreas de la pequeña propiedad. En total se canalizaron 5,820 millones de pesos.

En el ciclo primavera-verano 78-79, se habilitaron 2'771,000.00 hectáreas a un promedio de 1'000,662 beneficiarios. Del total del crédito operado 22,573.3 millones de pesos, 14,070.00 millones se destinaron al sector ejidal y 4,579.1 millones a la pequeña propiedad, correspondiendo 3,884.2 millones de pesos a créditos refaccionarios.

Por lo que se refiere a estas cifras nos fueron proporcionadas en la biblioteca del mismo en su libro de estadísticas, incorporé únicamente este ciclo agrícola para lograr ver a groso modo una proporción del monto manejado por la Banca Oficial en 1974, y su proporción en 1978, logrando conclusiones como:

1. El Crédito Agrícola ha avanzado en sus operaciones destinadas al campo en una mínima proporción en relación con las necesidades de los pequeños tenedores y propietarios de tierra denominados minifundistas.

2. De esta distribución del crédito al campo encontramos que un 87.5% del mismo se sigue destinando hacia las zonas más ricas del país agrícolamente hablando, es decir, en las zonas en donde se practica una agricultura "moderna y comercial": (Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Durango, Veracruz, etc.). Dejando en una terrible desventaja a las zonas marginadas del país, Oaxaca, Tlaxcala, San Luis Potosí, Hidalgo, etc.
3. Persiste aún el terrible burocratismo crediticio agrícola por la falta de un personal administrativo más calificado, que no solo se limite a estar en las grandes ciudades de los estados, sino que se condicione también a zonas dispersas en donde se encuentra considero el problema principal.

4.2.3 Otras fuentes de financiamiento.

Banca Privada

La Banca Privada con su amplia red de instituciones crediticias no puede quedar al margen del somero análisis en cuestión por contar con una participación marcada dentro del mismo.

El análisis aislado del crédito agrícola bancario privado, sin tomar en cuenta la cuantía general del crédito operado, nos presentaría una imagen incompleta de lo que en realidad significa el desarrollo del crédito

destinado a satisfacer las necesidades de la producción agropecuaria.

Las cifras de las cuales parto para el breve análisis de crédito operado, se refieren a saldo de cartera a fin de año en base al regulador de las mismas como es el Banco de México.

Años	Tasas medias de crecimiento
1943-1946	4.1
1946-54	20.3
1954-60	5.1
1960-64	26.0
1964-68	3.3
1968-72	12.6
1972-76	24.1

La participación de la Banca Privada ha sido de vital importancia dentro del financiamiento del sector agrícola. Este ha sido un aliciente para los sistemas de agricultura "moderna y comercial" por ser ahí en donde se encuentra la inversión con más posibilidades de inversión debido a la alta tecnificación y organización con que cuentan estos grupos de "campesinos" a los cuales me permito llamarlos empresarios del campo.

Su forma de operación, generalmente con un elevado y rígido concepto de la garantía y buscando operaciones individuales cuantiosas, ha

hecho que sus recursos se orienten hacia esos grandes productores antes citados.

No existen cifras exactas y fidedignas en relación a su aportación crediticia orientada a la agricultura de infrasubsistencia y subsistencia; pero es de dudarse que estos grupos hayan obtenido créditos baratos de estas instituciones por no contar con los requisitos indispensables para ser sujeto de crédito como son: El contar con una extensión territorial suficiente como para garantizar el crédito, la falta de documentación en orden; certificados de inafectabilidad, títulos de propiedad, etc. El no utilizar sus tierras a cultivos altamente retributivos como lo son: hortalizas, algodón, trigo, etc., con esto resumimos que no podemos negar la participación de la Banca Privada en la vida económica agraria del país; aunque ésta sea de manera ventajosa y personalista.

El Agio Rural.

Hemos visto, en apartados anteriores, que existen una gran cantidad de pequeños agricultores (ejidatarios, propietarios, comuneros, medianeros, etc.), que no pueden recibir los beneficios del crédito institucional o privado, y por lo general no disponen de ahorros para hacer frente a los reducidos gastos que ocasionan su explotación. Se ven obligados a recurrir al comerciante local o al prestamista rural, en busca

de la ayuda que les permita hacer producir sus escasos recursos, para subsistir o mejor dicho, infrasubsistir mientras llega la época de cosecha.

Estas operaciones crediticias, por su pequeñez y dispersión, no pueden ser reglamentadas ni vigilada, y las condiciones en que se otorgan reviste generalmente caracteres de explotación.

No obstante, todos sus aspectos negativos, el agio permite la incorporación al proceso productivo de una serie de recursos (principalmente tierra y trabajo), pues en innumerables ocasiones el pequeño productor no tiene otra fuente de financiamiento.

4.2.4 Diversos tipos de préstamos.

De acuerdo con la Ley vigente, existen los siguientes tipos de préstamos:

1. Préstamo de habilitación o avío. Son aquellos en "que el acreditado queda obligado a invertir su importe precisamente en cubrir los costos de cultivo y demás trabajos agrícolas, desde la preparación de la tierra hasta la cosecha, incluyendo la compra de semillas, materias primas y materiales, o insumos inmediatamente asimilables, cuya amortización pueda hacerla en la mis-

ma operación de cultivo o de explotación anual a que el préstamo se destine; en los gastos de cosecha de productos vegetales silvestres o espontáneos y en los costos de las labores de beneficio necesario para su conservación; en la adquisición de aves y ganado para engorda y reposición de aves de postura; en la compra de alimentos y medicinas para aves y ganado; en los gastos de manejo de parvadas; en los gastos de operación, administración y adquisición de materias primas para industrias rurales y demás actividades productivas.^{92/} "Su plazo corresponderá al ciclo de producción objeto del financiamiento y no excederá de 24 meses. Se garantizará con las materias primas y materiales adquiridos y con las cosechas o productos que se obtengan mediante la inversión del préstamo".^{93/}

- II. Préstamos refaccionarios para la producción primaria. Son los que "se destinan a capitalizar a los sujetos de crédito mediante la adquisición, construcción o instalación de bienes de activo fijo que tengan una fusión productiva en sus empresas, tales como maquinaria y equipo agrícola o ganadero; implementos y útiles de labranza; plantaciones, praderas y siembras perennes,

^{92/} Artículos 111 de la Ley General de Crédito Rural

^{93/} ídem, Artículo 116.

desmontes de tierra para cultivo, obras de irrigación y otras mejoras materiales, adquisición de pie de cría de ganado bovino, de carne y leche, porcino, caprino, lanar, especies menores y animales de trabajo: construcción de establos, porquerizas, bodegas y demás bienes que cumplan una función productiva en el desarrollo de la empresa ganadera; forestación, construcción de caminos de saca y demás obras productivas en las empresas forestales".^{94/} Su plazo de amortización no excederá de 15 años y su amortización se hará por pagos anuales o por períodos menores, cuando así lo permita la explotación.^{95/}

III. Préstamos refaccionarios para la industria rural. Son los que "se destinen a la adquisición de equipo, construcción de obras civiles y conexas y, en el caso en que la institución acreditante lo estime conveniente, la compra de terrenos para integrar plantas que se dediquen al beneficio, conservación y preparación de los productos agropecuarios para su comercialización o almacenaje, tales como silos y bodegas pasterizadoras, industrias lácteas, de embutidos, de conservación de pieles y otras relacionadas con el

^{94/} Idem., Artículos 112

^{95/} Idem., Artículo 117

desarrollo integral de la ganadería; beneficiadora de granos, secadoras de granos y frutas, empacadoras, desfibradoras, despepitadoras, desgranadoras y otras que beneficien y preparen para el mercado los productos agropecuarios; aserraderos y otras instalaciones destinadas al beneficio de productos forestales; los que se destinen a la adquisición de equipo, construcción de obras civiles y conexas y, en su caso, compra de terrenos para la transformación de productos de la pesca y la piscicultura, adquisición de equipos y construcciones para la explotación de recursos turísticos; adquisición de equipo para la explotación de materiales de construcción y otros recursos minerales y en general, para el desarrollo de todas las actividades que complementen la actividad agropecuaria y diversifiquen las fuentes de ingreso y empleo para los miembros del sujeto de crédito".^{96/}

- IV. Préstamos para la vivienda campesina. Estos préstamos se conceden en los términos del Artículo 42, Fracción IV, de la misma Ley; su plazo no será mayor de 20 años y su importe podrá cubrir hasta el 80% del valor de los bienes inmuebles de que se trate, en términos generales, salvo Acuerdo del Consejo de Ad-

^{96/} Idem., Artículo 113.

ministración y de la Secretaría de Hacienda. La garantía será el inmueble.

- V. Préstamos prendarios. Son aquellos "cuyo objeto es proporcionar los recursos financieros necesarios para que los sujetos de crédito puedan realizar sus productos primarios o terminados en mejores condiciones de precio, ante situaciones temporales de desequilibrio en el mercado.^{97/} Su plazo no será mayor de 180 días y su importe no excederá del 80% del valor comercial de los bienes objeto de la prenda; quedarán garantizados con las cosechas y otros productos derivados de las mismas, almacenados a disposición del acreditante, en el lugar que éste señale".^{98/}
- VI. Préstamos para el consumo familiar. Son "aquellos que se destinan a cubrir, principalmente necesidades de alimentación a los acreditados a fin de evitar que los créditos de Avío o Refaccionarios se destinen a cubrir dichas necesidades durante el proceso de producción".^{99/} Su plazo no excederá al del crédito de avío que corresponda; se documentará mediante pagarés, ampliándose la garantía del crédito de avío o refaccionario corres-

^{97/} Idem., Artículo 114

^{98/} Idem., Artículo 118

^{99/} Idem., Artículo 115

pondiente para cubrir el préstamo al consumo. 100/

Todos los préstamos mencionados en los seis anteriores, se otorgarán en forma de apertura de crédito.

4.3 El desarrollo de unidades económicas de producción como una solución al problema del minifundio.

Concepto:

Para superar los efectos negativos del minifundio, considero viable, como una alternativa, la organización de los productores rurales en unidades económicas de producción.

Por este concepto entiendo la integración de los recursos humanos y económicos de un grupo de productores rurales, a través de un proceso de organización en el cual ellos participan directamente; se respetan los principios fundamentales de la cooperación y se instrumenta ese proceso, de tal manera que permita la consolidación de su empresa.

En el marco de la unidad económica de explotación, caben sin ninguna distinción, los productores bajo distinto régimen de tenencia de la tierra. Todo esto se deberá de llevar a la práctica bajo la más estricta vigilancia del Estado por medio de sus propios jurisdiccionales, técnicos y financieros.

100/ Idem., Artículo 119.

La conformación de estas unidades, supone en principio la compactación de áreas, esto es, el agregamiento parcelario que permita trabajar en superficies de una escala económica adecuada, para optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales y la fuerza de trabajo de los productores asociados. La dimensión de esa superficie no puede ser única, ni estandarizarse; dependerá siempre de las condiciones concretas de cada región y tenderá invariablemente a buscar el equilibrio entre los factores de la producción y el grupo campesino involucrado, representado por su fuerza el trabajo disponible y por sus necesidades de índole socioeconómico.

La formación de estas unidades de economía de producción hace viable:

Programar las actividades productivas en superficies de mayor escala.

Diversificar las actividades productivas, según necesidades del grupo, y posibilidades del mercado.

Optimizar el aprovechamiento de los recursos suelo y agua.

La prestación de servicios técnicos, seguro e introducción de innovaciones tecnológicas.

La unificación del renglón administrativo y su implementación, conforme a técnicas modernas.

El establecimiento de agroindustrias que agreguen valor a las materias primas.

La organización para la comercialización de insumos y productos.

En el orden crediticio, mayor capacidad de absorción de créditos a mediano y largo plazo, para capitalizar la empresa.

Desde el punto de vista social, a través de la cooperación en el trabajo productivo, el avance en la consecución de objetivos comunales de mayor alcance.

Para que la comunidad económica de producción sea factible, tiene que implementarse adecuadamente con recursos financieros y esfuerzos de las instituciones crediticias y sus técnicos. Por otra parte, se considera como lo más importante para que esta modalidad reditúe, que además de compactar las tierras, debe unir a los hombres. Esta es quizá la tarea más compleja, reconociendo la estratificación social y económica de los productores que los diferencia en intereses, aunado a un individualismo que les hace rechazar cualquier fórmula de asociación.

Con estos razonamientos, no quiero decir que pretenda presentar a la unidad económica de producción, como la única solución a los efectos nocivos del minifundio, solamente apunto una alternativa dentro de las muchas que posiblemente pudiesen existir.

4.3.1 Factores concurrentes de apoyo y estímulo a la unidad económica de producción.

El crédito, la asistencia técnica para la producción, la organización y la capacitación de los productores, son factores determinantes para estimular primero y consolidar después a la unidad económica de producción. Estos factores deben concurrir en forma permanente y simultánea, durante todo el proceso productivo. La canalización de estos elementos, obedece a técnicas y metodologías específicas. De acuerdo con la capacidad de la institución crediticia, misma que debe prestar a los productores los mejores servicios; se reconoce sin embargo, que aún se está lejos de proporcionarlos satisfactoriamente.

En el análisis del crédito mexicano, apuntamos que el sistema Oficial orienta sus operaciones crediticias principalmente a productores rurales en mercados dentro de los patrones de "infrasubsistencia y subsistencia", así como el apoyo de líneas para la producción de cultivos básicos. Se estima en cifras globales que el 85% de los recursos crediticios de las instituciones oficiales, se canalizan al sector ejidal y

comunal, cuya situación estructural lo caracteriza como predominante minifundista, de acuerdo con lo anterior, en estas condiciones los sistemas oficiales deberán promover la organización de estos campesinos, conscientes de que en este caso debe superar limitaciones de mayor importancia que las que se afrontan en zonas de riego y alta tecnificación. Entre esas limitaciones se encuentran, por ejemplo: la dispersión geográfica de las parcelas, el atraso tecnológico aunado al educativo, el individualismo del productor; y en consecuencia, la desorganización en la explotación de los recursos.

Uno de los elementos crediticios que vendría a darle una integración al sistema parcelario, considero que sería el Crédito Refaccionario con constituir un elemento coadyuvante y en muchos casos determinante para conseguir la integración de los recursos agropecuarios y la organización de los productores. Estimo que este tipo de crédito es la base para la estructura económica de la comunidad rural, se transforme positivamente.

Para la canalización de Créditos Refaccionarios, es necesario que existan condiciones tales en el proceso productivo, especialmente en las posibilidades de desarrollo que presenta el factor tierra, el agua y al trabajo, bajo los auspicios de una organización adecuada, a efecto de estar en condiciones de transformar la explotación extensiva tradicional por la explotación intensiva que permita consecuentemente una

diversificación de las actividades productivas; en el proceso social, una mayor generación de empleo, en el aspecto técnico, el uso de disciplinas más avanzada; y, finalmente, una CAPITALIZACION del campo, dado que las inversiones que se realizan a través de los créditos refaccionarios, con su amortización, se transforman en capital.

Asistencia técnica y organización como instrumento de apoyo.

En el proceso de organización económica rural, se requiere la presencia del servicio de asistencia técnica, de tal manera concebida que permita implementar los resultados obtenidos en los centros de investigación y experimentación agrícola a las condiciones concretas de cada región, de cada zona, de cada empresa en lo particular. En estas condiciones el empirismo es sustituido por el conocimiento derivado de la experiencia del técnico y del productor, es decir: de la teoría y la práctica.

En este aspecto se hace necesario que este servicio se preste en forma permanente, durante el ejercicio del crédito y la ejecución de las inversiones.

En nuestros días existen programas de apoyo técnico y financiero dependientes de diversas instituciones oficiales, FIRA, FIGAR y PIDER, que pretenden proporcionar asistencia técnica a productores que po-

seen cierto tipo de recursos naturales, de infraestructura organizativa y sociales. El programa o programas que se citan, aún son recientes; lo que resulta una dispersión de los servicios, máxime que ya hemos comentado que la mayor parte de la inversión está destinada a zonas económicamente ricas desde el punto de vista agrícola por lo que resulta que los citados organismos también realizan en mayor escala sus programas en dichas zonas.

Considero que la asistencia técnica, orientada y estructurada en el sentido descrito, sea un elemento más que permita convencer a los productores de la importancia y la bondad de la organización, de la integración de sus recursos y de la cooperación.

El objetivo central de esta exposición, es de reintegrar al ejido y a la comunidad, su unidad para la programación, el crédito, la administración, la comercialización, esto es, avanzar en su consolidación económica. Para la pequeña propiedad y los colonos, particularmente de carácter minifundista, propongo la organización desde la base para el proceso productivo y la comercialización, adoptando sistemas de administración y técnicas avanzadas, siempre sustentados en la cooperación y solidaridad de los productores.

CONCLUSIONES

En los capítulos anteriores a esta tesis se ha analizado el problema agrario denominado Minifundio. Al finalizar este breve y sencillo trabajo y haciendo un examen de él, me permito llegar a las siguientes conclusiones:

- En México se puede observar, a través de toda su historia, la presencia del problema de la distribución de la tierra, mismo que subsiste en nuestros días.
- Durante el período de la Colonia, el problema de la distribución de la tierra se presenta con el despojo de los conquistadores hacia los naturales, dando como resultado el nacimiento de grandes propiedades territoriales en pocas manos; civiles y corporaciones eclesiásticas.
- A los pueblos se entregaron pequeños terrenos en usufructo que a su vez se traducían en los antecedentes del minifundio, los cuales siempre fueron insuficientes para llenar las necesidades más apremiantes.
- Debido al excesivo acaparamiento de extensiones territoriales por parte del clero y principalmente por su nula aportación al Erario Público Nacional, se dicta la Ley Lerdo el 25 de julio de 1856.

- El fin de la Ley de Desamortización fue el de constituir la pequeña propiedad, pero sus resultados fueron radicalmente contrarios, pues los arrendatarios de los bienes eclesiásticos no adquirieron dichos bienes porque no pudieron pagar la alcabala, hacer los gastos de escrituración o porque las amenazas de excomunión lanzadas por la iglesia, los inhibió de hacerlo. Ley que fue aprovechada ampliamente por los hacendados y los individuos ricos cercanos al mismo Estado.

- Hacia 1910 se había creado para la masa fundamental de la población las mismas condiciones de existencia que en la India, que era entonces la Colonia más vieja del imperio británico puesto que la aldea mexicana y los suburbios de la ciudad sorprendían por su aspecto miserable y porque la habitación del campesino era una choza sin puertas, ventanas, ni muebles, sin contar que los instrumentos del campesino eran muy primitivos.

- Con una población hambriada, sujeta al látigo del capataz pegada a la tienda de raya, la casi inexistencia de una prensa libre y con la presencia de su opresor, causante principal de tales males sociales; Porfirio Díaz, que amenazaba con ser perpetuamente el Presidente de la República, se inician los

primeros brotes de agitación política en el país, algunos intelectuales de la clase media dieron los primeros pasos, como lo fueron: Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, etc.

- Surgen a la postre innumerables líderes que pretendían terminar con la desquiciante distribución de la tierra en México, producto de los acaparadores latifundistas prótegidos del propio Estado.

- En San Antonio Texas, Madero da a conocer el Plan de San Luis, en el cual con respecto al problema agrario declaraba y prometía el fraccionamiento de la gran propiedad territorial, con la finalidad de que hubiera una mejor distribución de la riqueza pública en el país, que se devolviera a las comunidades de indígenas las tierras que habían sido despojados a fin de reparar una de las más grandes injusticias que se habían cometido durante medio siglo en toda la República.

- Ante la falacia del Plan de San Luis, surge la gigante figura del Caudillo del Sur; Emiliano Zapata, mismo que da a conocer su Plan de Ayala, plan ciento por ciento agrario que sirvió de bandera a toda la masa campesina del país para luchar por la devolución de sus tierras, influyó en los documentos

oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia agraria en nuestro país.

- Los zapatistas procuraron cumplir con el Plan de Ayala y sus resultados no se hicieron esperar, puesto que en el mes de abril de 1912 se llevó a cabo el primer reparto de tierras, aplicando dicho Plan a como ellos lo pretendían; al mismo tiempo, el Plan Orozquista, iniciativas de ley para la solución de los problemas del campo, el proyecto de ley de Juan Sarabia proponiendo adiciones a la Constitución en materia agraria, el proyecto de ley de don Luis Cabrera, la ley del 6 de enero de 1915 promulgada por don Venustiano Carranza en Veracruz, la Ley Agraria del General Francisco Villa, de 1915.
- El Artículo 27 Constitucional de 1917 que es el de mayor trascendencia nacional, etc.
- El texto del Artículo 27 Constitucional es el resultado del Congreso Constituyente de Querétaro, es la inscripción de las conquistas sociales del campesino, cuyo fin es el exterminar la anarquía agraria que prevaleció durante siglos en el país.
- El tratamiento que el Constituyente de Querétaro le dió al derecho de propiedad apártase de la concepción romanista a la

que superó, como superó la concepción Constituyente de 1857 que partía de una idea jusnaturalista.

- Con el objetivo de lograr la nueva concepción; funcionalista, que debería de tener en lo futuro la propiedad en México, se introducen en el Artículo 27 Constitucional diversas figuras jurídicas como son: el restituir a la soberanía de la entidad jurídica política que es el Estado, la titularidad de la propiedad territorial mexicana.
- Se impone por parte del Estado la acción de expropiación como acto de Derecho Público y de imperio, ejercido en función de la soberanía popular.
- Se especifica con precisión los tipos de tenencia de la tierra que prevalecerá en el territorio, así como los máximos de extensión de cada uno de ellos; pequeña propiedad, ejido, y sistema comunal.
- Pretende evitar al máximo la presencia de actos de poder en el campo, que vengán a romper el equilibrio de los sistemas de tenencia de la tierra, imponiéndose la presencia del Juicio de Amparo a favor de quienes se vieran perjudicados por tales actos.

- Como resultado de la revolución de 1910 surge en nuestro país la denominada reforma agraria, que tiene por significado, un proceso de cambio racional de la estructura agraria con sentido de justicia social y progreso para los habitantes del campo.
- Hablar de Reforma Agraria, no es únicamente concebir al Artículo 27 Constitucional, sino que se hace necesaria la presencia de diversos órganos jurídicos que amplien, especifiquen y conduzcan los conceptos que marque el numeral constitucional.
- Ante la necesidad de un Código que regule la tenencia de la tierra en México, surge la Ley Federal de Reforma Agraria en 1934, misma que es renovada en 1975. Esta Ley viene a significar la misma que es renovada en 1975. Esta Ley viene a significar la presencia de un código estructurador y regulador de la reforma agraria mexicana, por contener dentro de él los objetivos a cumplir por parte de todos y cada uno de los pretensores de predios agrarios, así como de los ya beneficiados.
- Los sistemas de tenencia de la tierra que existen en México, cuyo significado es: el sistema de explotación que se le da a la tierra en su momento histórico, son: la pequeña pro-

piedad, ejido y el régimen comunal. Quedando comprendido dentro de cada uno de ellos, la figura denominada minifundio.

- La palabra minifundio es un término que proviene de una contracción del latín "minimus" cuyo significado es mínimo y fundus, que significa finca rústica. Por lo que puede definír sele como una finca rústica que por su reducida extensión no puede ser objeto por sí misma de cultivo en condiciones remuneradoras.
- El minifundio como término jurídico agrario, tiene su nacimiento en la época moderna, más sin embargo, como problema social, éste ya existía desde épocas prehispánicas.
- La evolución del minifundio como problema social moderno tiene su origen al establecerse las leyes de restitución y dotación de ejidos de 1920, para irse acrecentando en el transcurso de los diversos regímenes presidenciales, siendo la reforma agraria cardenista la verdadera impulsora del mismo.
- Hablar de minifundio no es únicamente concebir la presencia de un término jurídico-social, sino que es en sí, el producto de una revolución armada, manipulada por los intereses del propio Estado, que en áreas de repartir tranquilizantes a los peticionarios, repartieron miseria y muerte.

- El incremento de predios minifundistas se observa por la mala distribución de la tierra en México, como se puede apreciar. En 1934 se establece un tamaño de 4 hectáreas de riego o sus equivalencias en otras clases de tierra para la parcela ejidal. En 1942 la fija en 6 hectáreas de riego y 12 de temporal, finalmente la reforma Constitucional de 1946 la fija en 10 y 20 hectáreas.

- Factor de suma importancia lo constituye de igual manera la mala regulación jurídica que existe en nuestro país en torno al régimen hereditario, en virtud de existir plena libertad por parte del testador de transmitir la propiedad de su patrimonio a sus beneficiarios.

- El Estado mexicano a pesar de que ha pretendido contrarrestar a tan anacrónico mal, no ha podido realizarlo en virtud de encontrarse con una muralla interpuesta por los propios poseedores de esos predios. Desgraciadamente no podemos responsabilizar de la existencia y reticencia del campesino minifundista a dejar dicho sistema de explotación en virtud de que el propio Estado no ha logrado presentarle a ellos, alternativas viables que lo saquen de su atraso económico, cultural y social.

- Dentro de las múltiples medidas dictadas por el Estado para lograr el exterminio o cuando menos, el control del minifundio, tenemos: la presencia de una anticonstitucional Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero Constitucional, abrogada por la presente Ley de Fomento Agropecuario, que a la postre resulta ser tan anacrónica como su antecesora, en lo concerniente al tratamiento que ambas pretenden dar al mismo.
- Se propone concretamente que se corrija la Ley de Fomento Agropecuario en lo concerniente al minifundio, por tratar los legisladores a tan delicado tema, sin verdadera causa de fe de la existencia social, geográfica, jurídica y económica del minifundio.
- Es urgente de igual manera que el Estado se proponga dar a la propiedad privada un control más estricto en cuanto a la función social que debe desempeñar ésta en nuestro país. Control que deberá necesariamente especificarse en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La reducida extensión territorial del minifundio ocasionan una producción, en la mayoría de los casos, de autoconsumo convirtiéndolos automáticamente en no sujeto de crédito, tanto para la iniciativa privada bancaria, como por una banca te-

rriblemente burocratizada, dejándolo en la mayoría de las veces en manos de los agiotistas o "coyotes" del campo, como a los medieros.

— Con la visión limitada por el tamaño de su predio, el minifundista espulsa, la mayoría de las veces, a sus descendientes en busca de otros horizontes, mismos que van a terminar en gran cantidad de ocasiones en las cárceles de las ciudades por su extrema necesidad de sobrevivir, orillándolos a la delincuencia, otros con "mejor suerte", logran vender su impreparada mano de obra en las ciudades, y a una gran masa se les toma como trabajadores en los Estados Unidos de Norteamérica, ocasionando el llamado bracerismo, dejando al resto de buscadores de nuevos horizontes en las fosas comunes de los lugares por donde los sorprendió una caída del ferrocarril, un mal ejecutado acto delictivo, un pésimo enganchador, una corriente de río, etc.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- Aguilar Monteverde, Alonso. Dialéctica de la Economía Mexicana, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1972.
- Autores varios. Neolatifundismo y explotación. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1976.
- Báez Goroztiza, Jorge. La Revolución Mexicana. Ensayo. Editorial Epoca, S.A., México, 1972.
- Bolaños Martínez, Raúl. Historia Patria. Folleto Editado por la Normal Superior, México, 1974.
- Cué Cánovas, Agustín. La Reforma liberal en México. Editorial Centenario, México, 1968.
-
- Historia Social y Económica de México, 1521-1854, Editorial Trillas, S.A., México, 1970.
- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- De Humboldt A. Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España
- Faya Viezca, Jacinto, Ley de Fomento Agropecuario Comentada. Editorial Porrúa, S.A., México 1982.
- Gómez Jara, F.A. Las organizaciones campesinas de México. Revista Magisterio, México, D.F., 1974.

- González Navarro, Moisés
La Reforma y el Imperio, Editorial Sepsetentas, México, 1971.
- González Ramírez, Manuel
La Revolución de México, III, El Problema Agrario, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Centro de Investigaciones Agrícolas
Información de 'Estructura Agraria y Desarrollo en México'. México, D.F., 1970.
- Mendieta y Núñez, Lucio:
El problema agrario en México Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.
- Rojina Villegas, Rafael
Compendio de Derecho Civil Editorial Porrúa, S.A., Editorial Ira. México 1963.
- Silva Herzog, Jesús
Breve historia de la Revolución Mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
-
- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- Tannenbaum, Frank
La Revolución Agraria Mexicana. Problemas agrícolas e industriales de México. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

PERIODICOS Y REVISTAS CONSULTADAS

Periódico 'El Imparcial',
27 de junio de 1921, México
D.F.

Revista Línea,
México, D.F., 1976.

LEYES Y CODIGOS CONSULTADOS

Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Fomento
Agropecuario

Ley Federal de Reforma
Agraria

Ley General de Crédito Rural

Ley Reglamentaria del Párra-
fo Tercero del Artículo 27
Constitucional

Código Civil del D.F.

Código de Procedimientos
Civiles del Distrito Federal

Diccionario de la Lengua
Española, Edición IX