

29
26



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA
UN INTENTO DE DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

present a

EDUARDO CARLOS JARDON JUAREZ

México, D. F.

1988



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 está 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.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	I
MARCO HISTORICO:	
CAPITULO PRIMERO	
1. EL CAMPESINO Y LA LUCHA POR LA TIERRA EN MEXICO	1
1.1. LOS LOGROS DE LA REVOLUCION MEXICANA EN MA TERIA AGRARIA.	3
CAPITULO SEGUNDO	
2. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA REVOLUCION MEXI- CANA	22
CAPITULO TERCERO	
3. LA POLITICA AGRARIA DEL PRESIDENTE LAZARO CAR- DENAS Y EL NACIMIENTO DE LA CONFEDERACION NA- CIONAL CAMPESINA.	40
3.1. EL ASPECTO POLITICO.	40
3.2. EL ASPECTO LEGAL.	44
3.3. LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS.	47
MARCO DE REFERENCIA:	
CAPITULO CUARTO	
4. EL EJIDO.	57
4.1. EL ASPECTO LEGAL.	47

4.1.1. LA VIAS LEGALES PARA CREAR UN EJI- DO.	59
4.2. EL ASPECTO ESTRUCTURAL.	61
4.3. EL ASPECTO FUNCIONAL.. . . .	65

MARCO REAL:

CAPITULO QUINTO

5. DECLARACIONES DE PRINCIPIOS PROGRAMA DE ACCION Y ESTATUTOS DE LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPE- SINA.	74
5.1. DECLARACION DE PRINCIPIOS.. . . .	76
5.2. PROGRAMA DE ACCION.	96
5.3. LOS ESTATUTOS.	111
5.4. LA ESTRUCTURA.	117
5.4.1. LOS ORGANOS DE GOBIERNO.	121
5.4.2. EL CONGRESO NACIONAL.	122
5.4.3. EL CONSEJO NACIONAL.	123
5.4.4. LAS LIGAS DE COMUNIDADES AGRARIAS Y SINDICATOS CAMPELINOS.	125
5.4.5. LOS COMITES REGIONALES.	126
5.4.6. LOS COMITES MUNICIPALES.	126
5.4.7. EL COMITE EJECUTIVO NACIONAL.	127
5.4.8. EL JURADO DE HONOR Y JUSTICIA.	135
5.4.9. EL COMITE EJECUTIVO NACIONAL ANALI- SIS DE SUS FACULTADES CON RESPECTO AL PROGRAMA DE ACCION.	138

CAPITULO SEXTO

6. CONCLUSIONES.	151
ANEXO UNICO.	166
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

De manera contundente se ha relevado que en México la organización campesina más importante de los últimos 45 años ha sido la Confederación Nacional Campesina. Sin embargo existe una no correspondencia entre sus planteamientos reivindicativos y su estructura político-administrativa. Es decir, la C.N.C. tiene una serie de postulados ideológicos que están en profunda contradicción con la estructura que sustenta la organización.

Podría afirmarse que la clave para comprender esta falta de correspondencia estriba en considerar que dicha organización tiene una finalidad distinta a la que su ideología política propone.

Parecía extraño, pero así ocurre. Y es que la C.N.C. desde el inicio de su estructura se planteó como un organismo del Estado, como un órgano que fuera fiel colaborador de las políticas estatales formuladas sexenio tras sexenio.

Considerada desde este punto de vista, la organización cenecista es más bien una gran conjunción de aparatos administrativos que van desde los comisarios ejidales hasta el Comité Ejecutivo de dicha central campesina, pasando por las dirigencias de las Ligas de Comunidades Agrarias Estatales.

Es esta dependencia con respecto al Estado lo que explica el divorcio entre el postulado ideológico reivindicativo de las demandas auténticamente campesinas y la realidad del funcionamiento burocrático-administrativo que se orienta más a cumplir la voluntad estatal.

La Revolución Mexicana fue una auténtica lucha del campesino por la tierra y fueron justamente los campesinos de los pueblos (con ejidos) aquellos que más resueltamente se batieron en los campos de batalla. Por eso el aspecto reivindicativo no puede agotarse en el curso de sexenio alguno, pues mientras la bandera del reparto subsiste y éste se realice en alguna medida, los gobiernos "revolucionarios" tendrán un medio de legitimación.

Pero la política agraria seguida sexenio tras sexenio, ha demostrado que para mantener el control de los campesinos por parte del gobierno se precisa sostener un cierto grado de inseguridad en la tenencia de la tierra para ejercer presión suficiente en el campesinado a la hora de establecer ciertas políticas o ciertas alianzas.

Si la hipótesis de que la representación campesina de la C.N.C. es una representación falseada, puede parecer una verdad ya muy establecida; aún no se ha hecho una crítica a esta disfuncionalidad precisando cómo la estructura administrativa está organizada de tal manera que hace que la C.N.C. sea un organismo del Estado y no un organismo de los campesinos. De aquí que se le de una mayor importancia al Comité Ejecutivo, pues es el órgano directo de comunicación de la política a seguir, según el gobierno en turno lo considere.

Los primeros tres capítulos tratan de explicar la manera en que para apoyar el desarrollo moderno por la vía capitalista fue necesario que confluyeran dos fenómenos: la estructuración de la tenencia de la tierra y el movimiento campesino por un lado y la formación del Estado moderno por el otro. El cardenismo parece ser aquél gran momento en que confluyen y se sintetizan ambos fenómenos.

En los siguientes capítulos se ponen de relieve las diversas formas en que puede apreciarse la organización ejidal, para luego dar lugar al análisis propiamente dicho de las reivindicaciones ideológico-políticas de la C.N.C., a través de sus documentos básicos y la carencia de una verdadera base política administrativa que les de realidad. Pero es precisamente esa no correspondencia la que hace posible que la C.N.C. sea un organismo del Estado, su participación dentro del Partido Revolucionario Institucional no deja lugar a dudas, pero hay que poner al descubierto las características de tal contradicción.

CAPITULO PRIMERO
MARCO HISTORICO: EL CAMPESINO Y LA LUCHA POR
LA TIERRA EN MEXICO

La historia de la organización campesina data de tiempos inmemoriales. Ya desde la época prehispánica encontramos que la organización de la distribución de la tierra requería de una estructura administrativa y de gobierno: el calpulli.

Hacemos mención sólo del calpulli pues indudablemente se trata de una institución de la cual surge el ejido actual. La mejor descripción de ésta estructura la encontramos, desde luego, en las crónicas de los españoles.

El oidor de la Nueva Española, Alonso de Zorita, por orden del Rey de la España, Felipe II, escribió una relación de Los Señores de la Nueva España en donde describe con prístina claridad el núcleo de la organización del campesinado bajo los primeros años de la conquista (1557).

Dice Zorita que calpulli significa "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos... calpulli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje" (1). Estas tierras no eran propiedad de alguna persona en particular sino que eran de propiedad colectiva. La tierra se parcelaba y se dotaba de una porción de terreno a los jefes de familia para el sustento de ésta y gozaban de su usufructo; inclusive los hijos podían heredar

(1) Zorita, Alonso de, Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España, 2a. edición, México, U.N.A.M., 1963, p. 30.

la parcela pero, al igual que el padre, sólo podían disfrutar de su tenencia y no de su propiedad, pues la tierra siempre pertenecía "al común". Esta forma de propiedad era intransferible a través de la compraventa y el tenedor podía perderla si dejaba de trabajarla o si no hacía buen uso de ella, pero jamás podía enajenarla. Zorita señala que "nunca jamás se daban ni dan las tierras a quien no sea natural del calpulli". (2)

La administración del calpulli estaba encomendada al calpulleque o "pariente mayor" que siempre obraba con el parecer de otros viejos del calpulli.

Asienta el mismo Zorita que ya desde aquella época tenía "grandes pendencias por defender cada uno las tierras de su calpulli". (3)

Durante toda la época colonial, la institución del calpulli sufrió una gran merma. El repartimiento y la merced real, que eran las formas de apropiarse legalmente de la tierra, comenzaron a ganar cada vez más terreno a costa de las tierras de indios, a pesar de las múltiples disposiciones reales que desde España se dictaron en beneficio de los indios y de sus propiedades. (4)

Más tarde, cuando la realeza española exigió la composición, los despojos arbitrarios de tierras sobre los pueblos de los indios llegó a tener un carácter legal.

(2) Ibidem., p. 30.

(3) Ibidem., p. 32.

(4) Ots Capdequí, J.M., El Estado Español en las Indias, 5a. Reimpresión, México, F.C.E., 1976, pp. 35-37

Una vez liquidado el régimen colonial, que a su vez mantuvo en buena medida el carácter colectivo de la tenencia de la tierra llamándole ejidal, sobrevino la gran lucha del siglo XIX entre los liberales y los conservadores; "pero la agricultura siguió abatida por sus antiguos defectos de cultivo vo atrasado, malas comunicaciones y mal reparto de la propiedad, latifundismo y tiendas de raya. En el calor de la guerra contra las corporaciones agrarias de indígenas, y por combatir la amortización de la propiedad colectiva del clero, se atacó la propiedad colectiva de los ejidos y las comunidades. Los antiguos esclavos y siervos continuaron oprimidos..." (5)

El advenimiento del liberalismo después de la Constitución de 1857, de la Guerra de Reforma y de la Intervención Francesa, no significó mejoría alguna para los pueblos que tenían ejidos. Por el contrario, el liberalismo fue la exaltación del individualismo y de la creencia de que el régimen de tenencia comunal no era más que un estorbo para el progreso. La pequeña propiedad agrícola era el ideal de los liberales del siglo pasado.

Con el arribo de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República, la situación de los pueblos no mejoró en nada. Con su presencia el latifundio embistió a los pueblos con ejidos. La Ley de Tierras Baldías y la acción de las compañías deslindadoras produjeron una monstruosa concentración de la tierra, que preparó a las masas campesinas para lanzarse a la guerra por la libertad y la tierra en 1910.

1.1. LOS LOGROS DE LA REVOLUCION. MEXICANA EN MATERIA AGRARIA

Aunque Francisco I. Madero comprendió que para derro-

(5) Teja Zabre, Alfonso, Historia de México. Una Moderna Interpretación, 4a. edición, México, Ediciones Botas, 1961, p. 353.

car a la dictadura porfirista era necesario contar con el concurso de los campesinos armados, no tuvo un programa integral que comprendiera el problema agrario de los pueblos de las zonas media y sur de la República.

Pero fue suficiente la proclamación, en el artículo 3o. del Plan de San Luis Potosí, de la devolución de las tierras a sus auténticos dueños, para que millares de campesinos se lanzaran a la guerra revolucionaria. Sin embargo, el maderismo no se pronunció en contra del latifundismo como sistema.

Una vez instalado en el gobierno, el Presidente Francisco I. Madero procedió a dar cuerpo a La Comisión Nacional Agraria con el objeto de dar soluciones al problema agrario. Esta insistió en que los ejidos debían de ser restituidos en sus tierras pero mediante la compra que el gobierno debía hacer y otorgar otras baldías o nacionales. Sin embargo, más tarde, se decretó la formación de la Comisión Agraria Ejecutiva que propuso medidas un poco más radicales. Esta última comenzó por oponerse a la compra de tierras a particulares por ser un medio costoso y limitado. En consecuencia la propuesta más conveniente, según la Comisión Agraria Ejecutiva, debía ser la resolución de los problemas de los pueblos con las haciendas colindantes.

Bien sabido es como la lucha por la tierra trascendió a las expectativas del maderismo, pues los surianos zapatistas se negaron a deponer las armas hasta que no vieran concluido el reparto agrario conforme lo señalaban sus derechos adquiridos desde tiempos ancestrales. Zapata decía, refiriéndose a los títulos que amparaban las propiedades ejidales y comunales de Anenecuilco: "Yo me he de morir algún día, pero los

papeles de mi pueblo se quedan para garantizar". (6)

En efecto, el zapatismo combatió a la dictadura porfirista, pero también al maderismo lo mismo que a la dictadura de Victoriano Huerta hasta no ver la resolución al problema de las tierras del ejido. El agrarismo del general Emiliano Zapata se convirtió en el símbolo de las reivindicaciones de los pueblos por la restitución de sus tierras.

Mucho se ha dicho acerca del peonaje en las haciendas, pero es verdad, como ya lo han señalado una gran variedad de autores, que la lucha por la tierra la dieron fundamentalmente los campesinos de los pueblos despojados y no los peones. Como veremos más adelante, este hecho fue tan determinante que no se reconoció el derecho a tener tierras o fundar pueblos a los peones hasta la promulgación del Código Agrario en el primer tercio de la década de los treinta, durante el gobierno del general Abelardo Rodríguez.

Cuando fue derrocada la dictadura de Victoriano Huerta y sobrevino la división en el seno de los revolucionarios, los villistas y zapatistas de la Convención de Aguascalientes continuaron levantando como bandera el Plan de Ayala. El bando constitucionalista-carrancista proclamó entonces la ley del 6 de enero de 1915.

Apoyándose en esta última ley, el gobierno de Carranza inició el reparto agrario, pero "al cabo de cinco años de régimen carrancista menos de 50,000 campesinos habían recibido una parcela de tierra. Y eran millones los que habían

(6) Sotelo Inclán, Jesús. Raíz y Razón de Zapata, 3a. edición México, Talleres Gráficos de la Nación, 1979, p. 156.

luchado con tal fin". (7)

Si Carranza no comprendió cabalmente la lucha de los pueblos campesinos por la restitución de sus tierras, fue durante su régimen cuando tuvo lugar la promulgación de la Constitución de 1917 reconoció la necesidad de restituir a los ejidos las tierras que les habían usurpado. El mandamiento constitucional, como ley suprema de la nación, obligó a la facción gobernante a reconocer el reparto agrario como una obligación política y constituyó al mismo tiempo un factor de legitimidad que perdura hasta nuestros días.

Una de las mayores limitaciones que tenía el ejido para encontrar una resolución pronta, fue la concepción liberal que privó en los medios gobernantes. "La concepción que tenía Carranza sobre el problema agrario no se basaba en la idea de la colectivización de la tierra, sino en la creación de la pequeña propiedad, planteamiento heredado del ideario maderista e incorporado por el ideólogo del régimen Luis Cabrera. Carranza autorizó la colectivización sólo donde su persistencia histórica la justificaba o donde los conflictos la ameritaban en función de la conciliación". (8)

Con el régimen del general Alvaro Obregón ocurrió algo similar. Pero es importante apuntar dos aspectos fundamentales: Primero, en el régimen obregonista se inició la primera reglamentación agraria oficial en cuanto a la dotación y restitución de tierras ejidales y se creó la Procuraduría

-
- (7) Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México trad. Félix Blanco, México, Ediciones ERA, S.A., 1974, pp. 88 - 89.
- (8) Lerner de Sheinbaum, Bertha y Susana Ralsky de Cimet. El Poder de los Presidentes, Alcances y Perspectivas (1910 - 1973), México, IMEP, 1976, pp. 50 - 51.

de Pueblos. La Segunda, que inició el reparto agrario con mayor intensidad que su predecesor, pues durante su primer año de gobierno distribuyó más tierras que Carranza en todo su mandato, casi un total de 500,000 hectáreas.

Las medidas tomadas por el gobierno del general Obregón tuvieron como objetivo el aminorar la presión y el descontento proveniente del campo y generar alianzas con los líderes y caudillos agraristas. Al mismo tiempo se ganaba una importante fuerza que, armada por el mismo gobierno, servía de contrapeso a la amenaza de las insurrecciones y hacia contrapeso también a la fuerza obrera de la ciudad. Así, al mantener el equilibrio, se acrecentaba la figura del caudillo.

Pero el general Alvaro Obregón provenía de la pequeña burguesía y su concepción no era justamente la que más convenía a los ejidatarios. En efecto, durante su mandato se estableció al principio de la protección a la pequeña propiedad privada. Incluso, el general Alvaro Obregón dispuso la protección de grandes explotaciones de tipo capitalista promulgando decretos que restringían la afectación de estas propiedades como los casos de las plantaciones de henequén, de caña de azúcar y de vainilla. (9)

"Para Obregón, la reconstitución de los ejidos no podía ser un fin en sí. A lo sumo era una necesidad política inevitable de la que esperaba poder librarse cuanto antes. Mientras llegaba el día en que la propiedad privada pudiera fomentarse por todas partes, no había más remedio que apoyar la reconstitución, ya que la historia de México -que las masas campesinas conocían bien- había demostrado ampliamente, en

(9) Gutelman, M., Op. cit., p. 92.

efecto, que los pequeños agricultores privados sin protección rápidamente eran despojados por los latifundistas. Para Obregón, el ejido, con las protecciones de que estaba rodeado, debía ser una escuela de donde con el tiempo saldrían ejidatarios capaces de transformarse en campesinos propietarios". Se trataba ni más ni menos que de la concepción liberal clásica en México, cuyo sueño era crear una clase media ranchera similar a los granjeros estadounidenses. (10)

Para comprender el significado de la fundación de la Confederación Nacional Campesina, será preciso tener en cuenta con más detalle el proceso de reforma agraria durante los regimenes del general Calles y del período conocido como el máximato, pues es en esta época cuando tiene lugar la mayor delineación de la institucionalidad del estado mexicano moderno. La confluencia del proceso general de institucionalización y de la fuerza del agrarismo mexicano tendrán una fusión sintética entre ambos procesos durante el gobierno del general Cárdenas en el que se institucionaliza no el proceso de reforma agraria sino el mismo movimiento campesino pasando a ser la organización de éstos un aparato del Estado.

El general Calles no tenía una idea muy diferente a la de su predecesor Alvaro Obregón, sin embargo su concepto es más profundo y más sofisticado. Su significación política y social tiene mayor alcance. Es la etapa de la institucionalización.

Durante su campaña presidencial el general Plutarco Elías Calles había afirmado que la acción agrarista había que llevarla a cabo "con toda energía y sin vacilaciones, pero dentro de método y orden" para no quebrantar la producción

(10) Gutelman, M., Op. cit., p. 91.

agrícola. Dijo: "Yo abogo y lucho porque se cumpla el programa ejidal de la Revolución, porque es la reivindicación del derecho a la vida de los pueblos; satisfecha esta necesidad, el fraccionamiento de los latifundios que no hayan sido afectados y que constituyan por su extensión y por su sistema de cultivo un monopolio de la tierra, deberá hacerse por procedimientos evolutivos, ampliamente estudiados y meditados..." (11)

Ya desde el inicio de su campaña existía un juego doble. El primer acto electoral del general Plutarco Elías Calles fue el de asistir a la tumba de Emiliano Zapata para hacer acto de fe agrarista, lo cual le acarreó las simpatías de los dirigentes agraristas.

En efecto, el general no estaba en contra del latifundio sino de aquél que resultaba improductivo. También durante su campaña electoral había afirmado: "...los latifundistas de mi país no quieren darse cuenta, no quieren comprender, que luchamos por ellos mismos y por sus intereses. Sin embargo, quiero declarar que la revolución está decidida, si ellos no entran en razón tendrá que desarrollarse (el) programa en México por la fuerza. Digo que los latifundistas saldrán ganando al dotarse de tierra a todos los pueblos de la república porque, entonces, explotando la parte de la tierra que les quede, se convertirán en verdaderos agricultores empujados por la fuerza incontenible de la necesidad..." (12)

El general Plutarco Elías Calles concebía al ejido

(11) León de Palacios, Ana María, Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, pp. 52 - 53.

(12) Krauze, Enrique, et. al., Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928. La Reconstrucción Económica, Primera reimpresión, México, El Colegio de México, 1981, p. 120.

como una necesidad impuesta por la historia del país pero no como un sistema adecuado. Y menos consideraba aún que fuera un sistema que no pudiera revocarse, aunque la fuerza de la tradición fuese mayor en aquellos momentos. La fórmula agraria por excelencia la describía el general Calles en éstos términos: "La labor de cualquier gobierno verdaderamente nacionalista debe dirigirse, en primer término, a crear la pequeña propiedad, convirtiendo a los campesinos en propietarios de las tierras que puedan trabajar; debe ser el hecho más apremiante que solicite la atención de los futuros gobernantes de México, porque al hacer de cada campesino un propietario, se previenen y evitan futuras revoluciones; se crean intereses que serían la garantía del orden establecido y se da margen al capital para la creación de bancos agrícolas, de asociaciones de seguros y otras múltiples manifestaciones de cooperacionismo, entre el capital y el trabajo". (13)

De igual manera, en su campaña presidencial, el general Calles ya pensaba en que era de esperarse "que más tarde se dicten leyes que autoricen la división de los ejidos en parcelas de propiedad individual...." (14)

Y en efecto, no tardó mucho en expedirse la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal. La ley se expidió el 19 de diciembre de 1925, pero no obstante que reflejaba el punto de vista del grupo Sonora y en particular el callista, la ley tuvo alcances más importantes, pues en ella se estableció el carácter inalienable, imprescriptible e inenajenable de las tierras ejidales, tanto de las indivisas como de las parceladas. Pero la Ley mandaba el principio de una división

(13) León de Palacios, A.M., Op. cit., pp. 53-54.

(14) Ibidem., p. 54.

obligatoria de los ejidos en parcelas individuales. Esto significaba que si bien los tenedores de parcelas no eran propietarios privados en strictu sensu si tenían el usufructo individual de la parcela que los asemejaba a los pequeños propietarios privados. Pero al mismo tiempo la Ley tuvo otro significado en tanto que estableció formas administrativas de los ejidos que garantizaban una mayor intervención del Estado en sus asuntos internos y daban mayor estabilidad política al sistema en momentos en que la agitación en el campo no era nada pequeña.

La Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales establecía que se diluyeran los comités particulares administrativos para dar lugar a los comisariados que ya no sólo administrarían el ejido sino que lo representarían como apoderados legales. (15)

"Hasta 1925, la administración de los ejidos estaba en principio confiada a un comisariado (sic) de tres miembros electos. Esos comités o comisiones solucionaban los problemas internos del ejido, repartían el trabajo entre los miembros o distribuían las tierras a cultivar entre las familias. Teniendo en cuenta las urgentes necesidades de tierras, la ausencia de reglas al respecto permitía toda clase de abusos. Los comisariados, por sí mismos o apoyados solapadamente por los latifundistas, hacían con las tierras lo que querían y tendían a transformarse en caciques omnipotentes. Así no tardó en aparecer en los ejidos una clase de burgueses capitalistas que cometían las peores injusticias: los dirigentes ejidales vendían, arrendaban o daban la tierra a quien se les antojaba e imponían a los ejidatarios obligaciones y servidumbres e impuestos arbitrarios, practicaban el chantaje con

(15) Ibidem., p. 55.

la asignación de las tierras, etc". (16)

Con el establecimiento de las reglas del juego en la administración ejidal, el Estado mexicano tuvo la oportunidad de entrar al corazón mismo de la institución para regular su funcionamiento y liquidar la formación de élites que funcionarían demasiado separados de los intereses del ejido y del Estado mismo constituyéndose en un nuevo sector con autonomía y poder propios.

Más tarde la Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927 vino a reafirmar la intervención del Estado en la conformación, administración y política del ejido.

Otro de los rasgos distintivos de la política agraria del Presidente Plutarco Elías Calles fue el concebir el desarrollo agrícola como un todo integral. Durante su viaje por Alemania, en su calidad de Presidente Electo, el general Calles tiene la oportunidad de visitar y conocer más o menos bien la organización del cooperativismo alemán. De esta manera comienzan a aparecer y a prosperar las escuelas centrales agrícolas con la pretensión de sacar avante la producción agro industrial que permitiera un desarrollo más acelerado de la nación. Un informe gubernamental expone de manera sucinta la idea y el mecanismo que el régimen callista intentó poner en marcha:

(16) Gutelman, M., Op. cit., pp. 94 - 95.

"El gobierno proyecta intensificar hasta donde se lo permitan sus recursos, la educación de la masa campesina de la República porque la eficacia de la producción depende del grado de educación de las clases populares... el gobierno ha tenido necesidad de dividir en dos partes su tarea:

- a) La alfabetización.
 - b) La educación agrícola propiamente dicha.
- La educación agrícola propiamente dicha está organizándose ahora. Sus elementos principales son:
- a) La Escuela Nacional de Agricultura.
 - b) Escuelas Granjas". (17)

Y si la educación jugaría uno de los papeles protagonistas, había otros aspectos que también habrían de ser considerados, tales como el que respecta a la irrigación y al crédito.

Puede decirse que aunque una de las preocupaciones fundamentales del régimen del Presidente Calles fue el de establecer por vez primera una política de irrigación, creando la Comisión Nacional de Irrigación, los beneficios sobre todo, también, a los pequeños, medianos y grandes agricultores.

En favor del general Calles vale la pena mencionar que al tener conocimiento de que el Banco Nacional de Crédito Agrícola marginaba a los ejidatarios por sus particulares condiciones (no reunían garantías para el rescate de los créditos) y el 16 de marzo de 1926 se publicó la Ley que creaba los Bancos Agrícolas Ejidales en varias entidades de la República.

(17) Banamex, Examen de la Situación Económica de México, 1925-1976, México, Fomento Cultural Banamex, 1978, p. 30

"La finalidad primordial de la Ley era organizar la economía rural del ejido, llevando a éste el crédito indispensable para la más conveniente explotación de la tierra. Durante su vigencia se fundaron 8 Bancos Ejidales con un capital total de \$ 610,000.00 en efectivo y \$ 175,000.00 en maquinaria agrícola. El capital social inicial de cada uno de éstos Bancos se fijó en \$ 200,000.00 representados por veinte mil acciones de \$ 10.00 cada una, el cual sería suscrito íntegramente por el gobierno federal. Esos bancos efectuaban principalmente préstamos de avíos y refaccionarios a sociedades de responsabilidad solidaria e ilimitada, integradas por ejidatarios de la localidad respectiva para mejorar y fomentar la producción agrícola, el hogar campesino y las obras de beneficio colectivo". (18)

Los bancos fueron un fracaso pues prevalecieron los intereses de los políticos y de los influyentes, de tal manera que el anhelado crédito que esperaban los campesinos no les llegó.

Debe tomarse en cuenta que si bien el régimen del Presidente Calles concibió al ejido como una fórmula de compromiso político con las masas campesinas ("la dotación ejidal es uno de los compromisos más solemnes de la Revolución") (19) y no como el ideal de la tenencia y la producción agrícola, si comprendió la importancia de darle al ejido el carácter de propiedad colectiva inalienable e inembargable. Aportación que sería importantísima para la estabilidad en el campo pues ni la Ley del 6 de enero de 1915 ni el artículo 27 de la Cons-

(18) León de Palacios, A.M., Op. cit., p. 63.

(19) Padilla, Ezequiel. El General Calles Señalando Rubros, Conversaciones con el Señor Ezequiel Padilla, México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1933, p. 19.

titución estipulaban tales características para la propiedad ejidal. (20)

La idea del general Calles era la de oponerse terminantemente a la organización comunal de los ejidos pues tales sistemas conducían, en su concepto, directamente a la corrupción de los dirigentes ejidales poniendo en entredicho la política reconstructiva de su gobierno.

El general Calles cumplió con su compromiso pero sólo en cierta medida pues el reparto agrario si bien se multiplicó como se aprecia en el cuadro siguiente no fue más que un leve paliativo:

	Héctareas Repartidas (miles)	% Del Total	Ha. Otorgadas en posesión - definitiva - (miles)	% Del Total	Ha. Otorgadas en posesión - provisional - (miles)	% Del Total
1925	796	24	164	16	912	43
1926	816	25	193	31	502	24
1927	992	31	368	59	290	14
1928	639	20	16	3	416	20
Total	3238		741		2120	

	Ejidatarios Beneficiados (miles)	% Del Total	Edjidatarios pro visionales con - Carácter provi-- sional (miles)	% Del Total	Posesiones Definitivas (Núm.)	% Del Total
1925	80	26	93	46	404	25
1926	81	26	44	24	408	26
1927	84	27	28	12	397	25
1928	63	21	36	18	367	23
Total	308		201		1576	

FUENTE: Krauze, Enrique Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La Reconstrucción Económica, México, El Colegio de México, la. Reimpresión, 1981.

(20) Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México, 6a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1954, pp. 223-226.

En el reparto ejercido por el gobierno del general Calles predominaron las dotaciones sobre las restituciones. Esto indica el hecho de que la dotación fue privilegiada en la medida en que posibilitaba entregar tierras poco apropiadas para el cultivo. Por el contrario, las restituciones implicaban la entrega de terrenos fértiles a las manos de los ejidatarios.

Así ocurrió, pues del total repartido 1,284,000 hectáreas, o sea el 81 por ciento, fueron entregadas por dotación y 305,000 por la vía restitutiva. (21)

Además de esto, a la hora de las restituciones, los propietarios tenían el derecho a escoger las tierras que se les expropiarían y las que podrían conservar. Así, de cualquier manera las mejores tierras sujetas a restituciones quedaban en manos de los terratenientes.

Con todo esto la producción decayó de manera importante pues al no tener seguridad ni los terratenientes ni los ejidatarios no se preocuparon por mejorar las condiciones del terreno ni de la producción. Cabe recordar que también gran parte de las entregas de tierra hechas a los pueblos tenían un carácter provisional.

No obstante, si se miran las estadísticas, el gobierno callista tenía mucho más a su favor que sus predecesores: "Por concepto de dotaciones y de restituciones, hasta 1928 el "gobierno revolucionario" había entregado, en números redondos, 5'400,000 ha. Si el país tiene 200'000,000, las hectáreas repartidas representaban hasta entonces el 3% de su área total.

(21) Krauze, E. Op. Cit. p. 116-119.

"Carranza había entregado el 4%; De la Huerta el 3%; Obregón el 31% y Calles el 62%; es decir, en 1928 había sido Calles el presidente que más tierras había repartido". (22)

Con el interinato del Presidente Emilio Portes Gil el ritmo del reparto se intensificó. Portes Gil repartió 3'036,842 hectáreas de tierra beneficiando a 213,981 campesinos. En este punto fue donde el Presidente discrepó con el "Jefe Máximo", pues ya se ha mencionado que el interés de Calles no estaba por el lado del reparto ejidal. Sin embargo, el reparto portesgilista tenía una significación política de primera importancia.

La muerte del general Alvaro Obregón como presidente electo a manos de un fanático católico había provocado una nueva época de inestabilidad y ante las amenazas de rebelión en el seno del ejército era de primordial importancia contar con la ayuda del campesinado, sobre todo de los grupos agraristas armados.

Calles le había sugerido a Portes Gil la inclusión de una partida de diez millones de pesos para el pago de la deuda agraria, cosa en la que no estuvo de acuerdo el Presidente Interino.

En 1927 el secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca había calculado que la deuda flotante que producía la política agraria ascendía alrededor de 400 millones de pesos. A instancias del embajador estadounidense Dwight Morrow (preocupado por los problemas en las expropiaciones para evitar un mayor desgaste financiero de México. No obstante la tendencia

(22) Ibidem., p. 115.

del gobierno era ya la de bajar el ritmo del reparto agrario.

"Todavía no se hablaba de supeditar la expropiación de tierras al pago de las tierras dotadas, eso vendría después, lo haría el mismo Presidente de la República, Ing. y General don Pascual Ortiz Rubio, declarando desde la residencia de nuestra Embajada en Washington, que las futuras expropiaciones de tierras que se hicieran para ejidos, serían pagadas en efectivo; y que estaba ya preparado para que fuera elevado al Congreso de la Unión, un Proyecto de Ley en el que se pediría la creación de la partida presupuestal correspondiente". (23)

Con el decreto del 26 de diciembre de 1930, las ampliaciones de ejidos se harían sobre el pago previo y no se podrían hacer sobre cultivos de exportación tales como el henequén, caña de azúcar, hule, café, vid, vainilla, plátano y otros productos comerciales. (24)

Durante el período gubernamental de Pascual Ortiz Rubio se dió rienda suelta a las fuerzas antigraristas con el concurso y aprobación del general Calles y del mismo Presidente de la República.

Y si durante la administración de don Emilio Portes Gil, gracias a cinco decisiones consecutivas emitidas por la Suprema Corte de Justicia se había dejado en claro que el amparo en materia agraria era improcedente, Ortiz Rubio le dió vigencia y pronto la Suprema Corte de Justicia se vió llena de amparos solicitados por los terratenientes. De hecho

(23) Gómez, Marte R., La Reforma Agraria de México. Su crisis durante el período 1928-1934. Prólogo de F. Javier Gaxiola Jr., México, Librería de Manuel Porrúa, S.A., 1964, p. 39.

(24) Meyer, Lorenzo, Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. El Conflicto Social y los Gobiernos del Maximato, la reimpresión, México, El Colegio de México, 1980, p. 210

esta medida detenía la acción de la reforma agraria.

En el mes de junio de 1930 el general Plutarco Elías Calles hizo una declaración que de hecho también paralizaba la reforma agraria:

"Si queremos ser sinceros tendremos que confesar, como hijos de la Revolución, que el agrarismo, tal como lo hemos comprendido y practicado hasta el momento presente, es un fracaso. La felicidad de los campesinos no puede asegurarseles dándoles una parcela de tierra si carecen de la preparación y los elementos necesarios para cultivarla... Por el contrario, este camino nos llevará al desastre, porque estamos creando pretensiones y fomentando la holgazanería. Es interesante observar el elevado número de ejidos en los que no se cultiva la tierra y, sin embargo, se propone que ellos se amplíen. ¿Por qué?: si el ejido es un fracaso, es inútil aumentarlo. Si, por otro lado, el ejido es un éxito, entonces debiera disponerse del dinero necesario para comprar las tierras adicionales necesarias y así librar a la nación de hacer mayores gastos y promesas de pago... Hasta ahora hemos estado entregando tierras a diestro y siniestro y el único resultado ha sido echar sobre los hombros de la nación una terrible carga financiera... Lo que tenemos que hacer es poner un hasta aquí y no seguir adelante en nuestros fracasos... Lo que se hizo durante la lucha en nombre de la suprema necesidad de vivir, debe dejarse tal como está. El paria que se apoderó de un pedazo de tierra debe conservarla. Pero al mismo tiempo tenemos que hacer algo sobre la situación presente. Cada uno de los gobiernos de los Estados debe fijar un período relativamente corto en el cual las comunidades que todavía tienen derecho a pedir tierras puedan ejercitarlo; y, una vez que haya expirado este plazo, ni una palabra más sobre el asunto. Después debemos dar garantías a todo el

mundo, tanto a los agricultores pequeños como a los grandes, para que resuciten la iniciativa y el crédito público y privado". (25)

La política del Presidente Pascual Ortiz Rubio era dictada por el general Calles en su calidad de "Jefe Máximo"; así se fijó un plazo para dar por terminado el reparto en los estados.

Sin embargo el contrataque de las fuerzas agraristas no se hizo esperar. A la caída de Ortiz Rubio, el 30 de diciembre de 1933 se reformó el artículo 27 y se abrogó la ley del 6 de enero de 1915. Con la nueva legislación se amplió el concepto de ejido para englobar en él a pastos, montes y aguas de usufructo comunal, es decir, en su sentido tradicional. Se condicionó la pequeña propiedad, al igual que el ejido, a que fuese agrícola y que estuviese en producción.

El 14 de julio de 1933 se derogaron las disposiciones que señalaban un plazo final a la presentación de solicitudes sobre dotación o restitución de tierras ejidales.

El 22 de marzo de 1934 apareció el primer Código Agrario con 178 artículos que resumían toda la legislación anterior vigente. De gran importancia fue la inclusión de los peones acasillados como sujetos con derecho a solicitar dotaciones de tierras y la fijación de la parcela ejidal en un mínimo de cuatro hectáreas de riego y 8 de temporal.

Otra medida importante fue la sustitución de la Comisión Nacional Agraria por el Departamento Agrario (15 de enero

(25) Cordova, Arnaldo. La Clase Obrera en la Historia de México. En una Epoca de crisis 1928-1934, 2a. edición, México, Siglo Veintiuno Editores, S.A., UNAM, 1981, pp. 21 - 22.

de 1934) que sería un instrumento ejecutivo más ágil de la reforma agraria.

Para el año de 1934 se notaba un gran embate nacional de las fuerzas del agrarismo: "En medio de cada vez más frecuentes manifestaciones de descontento por parte de los trabajadores del campo, aunque a nivel local o regional, el país conoció, a través del censo agrícola de 1930 83.4% del total de la tierra en manos de privados; que los ejidatarios, en número de 668 mil, tenían la posesión de tierras que representaban apenas un décimo de la que estaba en manos de los hacendados, y que junto a ellos había 2'332,000 campesinos sin tierras; en otras palabras que desde este punto de vista la Revolución había sido prácticamente inútil". (26)

En 1934 las haciendas cubrían un 68 por ciento del territorio nacional. Puede ya imaginarse el fermento de rebelión que esto significaba si se toma en cuenta que había miles de agraristas armados y organizados que podían llamar de nueva cuenta a la revolución". (27)

Pero delante de esta situación existía también un movimiento que respondía en buena medida a los requerimientos del México de aquel entonces, se trataba del proceso de institucionalización de la revolución en cuyo seno encajaban bien los líderes agraristas pues las expectativas del reparto no se habían agotado todavía. Por el contrario importantes fuerzas reivindicadoras del agrarismo luchaban en la cúpula del aparato estatal para dar lugar a un proceso de reforma mucho más amplio que aquel que habían imaginado los norteños.

(26) Cordova, Arnaldo, La Política de Masas del Cardenismo, 2a. edición, México, Ediciones ERA, 1976, p. 14.

(27) González, Luis, Historia de la Revolución Mexicana. Período 1934-1940. Los Artífices del Cardenismo, México, El Colegio de México 1979, p. 49.

CAPITULO SEGUNDO

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA REVOLUCION MEXICANA

Desde la época de la Independencia, la característica del curso histórico de la nación fue la constante conmoción social y política. Sólo puede encontrarse un paréntesis en la etapa del porfirismo que mantuvo la estabilidad por alrededor de 30 años. Pero una vez superado este período por la Revolución Mexicana, no hubo ya condiciones para perpetuar el estado de paz social que había impuesto el profiriató, aunque bien pudiera denominársele la paz de los sepulcros.

El régimen político impuesto por las constantes guerras civiles del siglo XIX era ya sin lugar a dudas, en su aspecto formal, el del liberalismo clásico, que presuponía por la vía teórica y jurídica el impulso al desarrollo económico. No obstante, una enorme sociedad atrasada, netamente agraria, se levantaba frente a las expectativas y las ambiciones de los liberales. Conciliar la realidad con la postulación teórica de las libertades de la democracia burguesa parecía imposible. El intento del porfirismo se había derrumbado en un lapso de seis meses en que fuera derrocado por las fuerzas revolucionarias del maderismo.

Pero la revolución había desatado importantes fuerzas políticas que se habían contenido a fuerza de la represión que ejercía el enorme aparato militar y policiaco del gobierno Porfirio Díaz.

La revolución maderista no tuvo los alcances políticos para comprender a un movimiento de tan vasta envergadura. De aquí que apenas el maderismo haya intentado reconciliar

la política democrática con las reivindicaciones sociales, se haya visto atrapado entre la rebelión agrarista, las ambiciones políticas de la clase media y el aparato estatal oligárquico heredado del porfirismo.

Si apelamos solamente a los contingentes armados con cuya lucha se libró combate decidido contra la dictadura de Porfirio Díaz, se verá que la revolución fue un auténtico movimiento popular campesino de lucha contra el latifundio. Pero la composición de las fuerzas de la revolución no era solamente campesinista, sino que comprendía también a una pujante clase media liberal que había venido luchando desde el siglo pasado por abrirse paso en la hegemonía política de la nación.

El liderazgo del movimiento revolucionario fue asumido desde el principio por esta clase media que tenía mayor capacidad para organizarse y tenía una visión mucho más amplia acerca del tipo de país que se quería construir, pero tenía al mismo tiempo una visión limitada de lo que realmente ocurría en el seno de la sociedad nacional. Tal vez esto pudiera explicarse por el hecho de que su visión estaba determinada por no pertenecer al campesino sino a una clase media alejada de los problemas agrarios más ingentes, que ocurrían en la zona media y sur de la República. Desde Francisco I. Madero hasta Plutarco Elías Calles, la hegemonía del aparato estatal fue acaparada por este sector. Esto explica en parte el hecho de que haya sido el general Lázaro Cárdenas quien comprendiera mejor la necesidad del reparto agrario, apoyándose en los grupos campesinos agraristas que posteriormente darían lugar a la aparición de la Confederación Nacional Campesina.

Sin embargo el liderazgo de los campesinos durante la lucha revolucionaria no fue siempre ejercido por los norteros, la revolución dió también lugar a la aparición de autén-

ticos líderes del campesinado. El más conspicuo de ellos Emiliano Zapata y detrás de él Francisco Villa.

Pero también los líderes campesinos fueron derrotados militar y políticamente por los caudillos de la clase media, quienes supieron hacerse de las banderas de la revolución que esperaban los campesinos. Primero siguieron al maderismo, luego, llevaron adelante el Plan de Ayala que tuvo su contrapartida con la ley del 6 de enero de 1915. Y, finalmente la constitución recogió en gran medida las demandas campesinas, pero bajo el predominio político del carrancismo que al redactarse la carta magna no permitió la participación de los zapatistas.

No obstante la redacción del texto constitucional demuestra el empuje de la representación campesina. Por vez primera en la historia un texto constitucional se proponía regular la reforma social y no sólo dejar lugar para las libertades y garantías individuales y la organización del aparato estatal.

La clase media caudillesca tuvo una mayor visión que los líderes del campesinado. Su misión histórica consistió en sentar las bases de una organización del Estado moderno capaz de promover el desarrollo por la vía del capitalismo.

Explicar la formación del Estado mexicano moderno, se vuelve una condición necesaria para explicar la confluencia de dicha formación estatal con las reivindicaciones del campesino y su organización que tendrá lugar en la síntesis representada por la Confederación Nacional Campesina.

Así el primer paso que se da para la consolidación institucional de la revolución mexicana es la redacción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en

el año de 1917, comprendiendo los aspectos sociales, campesino y obreros, como sujetos de regulación para la organización del país.

Pero si el contorno teórico jurídico había quedado delineado por la Constitución, aún faltaba el ajustar el reacomodo de las fuerzas sociales y políticas que la revolución había traído consigo y las había puesto en un primer plano.

Uno de los aspectos más importantes en este terreno era el de la militarización del país. Pues, como todo el mundo lo sabe, la guerra civil constante impuso como perfil de la nación en la década de los veinte, la preeminencia de los militares por sobre cualquier otro tipo de liderazgo social y político. Todos los presidentes de la nación fueron militares, desde 1920 hasta 1946, por obra de la revolución, a excepción de don Emilio Portes Gil.

El intento de Carranza por imponer como su sucesor al ingeniero Ignacio Bonillas, fue abortado sin grandes dificultades. Esto ilustra el peso político del ejército en los albores del movimiento revolucionario. El licenciamiento de las fuerzas del ejército federal no significó en lo inmediato la creación de un nuevo ejército revolucionario leal a las instituciones. Más bien surgió una abigarrada estructura de organismos militares sin confirmación específica que obedecían y eran fieles a sus jefes y caudillos. La tarea inmediata, entonces, de los regimenes emanados de la revolución era la de someter a la férula del estado a todos los organismos armados y hacer del ejército una institución profesional.

En este sentido, las primeras medidas tomadas por el gobierno de Carranza no tuvieron gran trascendencia. Sólo se limitó a reconocer el poder de los caudillos otorgándoles

puestos políticos (gobernadores, comandantes de zona, representantes de sus comunidades, etc.).

El general Alvaro Obregón, al asumir la Presidencia de la República se preocupó por hacer reconocer su dirección como el mando centralizado y por reducir el número de los efectivos militares. Distribuyó también en un mayor número a los jefes militares aumentando las zonas militares de 20 a 35, pretendiendo con esto reducir el poder de los caudillos al dominar una zona más restringida y mandar sobre un número menor de efectivos.

No obstante, Obregón mantuvo en pie una importante fuerza militar organizada en grupos de campesinos armados: los agraristas. No se sabe exactamente el número de los agraristas armados, pero eran una garantía a favor del gobierno mientras este sostuviera como bandera el reparto agrario. Por ejemplo, durante la rebelión de Adolfo de la Huerta, fueron un importante contingente para aplastar el levantamiento. Destacaron entonces los contingentes agraristas liderados por Adalberto Tejeda y Saturnino Cedillo.

Durante el gobierno del general Plutaco Elías Calles, destacó la importante gestión del secretario de Guerra y Marina, Joaquín Amaro, quién tomó importantísimas medidas para organizar y disciplinar al ejército.

Durante la época de Calles se legisló para dar al ejército una organización y una finalidad institucional. Asimismo se estableció el importante mecanismo de la rotación de los jefes militares con lo que dejó de darse la fidelidad al caudillo pues éste rotaba constantemente sin dar lugar a que enraizara en un lugar definido. Por otro lado, se redujeron también las partidas presupuestales y se redujeron e igual

mente el número de efectivos, aunque la guerra cristera no diera lugar a un mayor aprovechamiento de éstas medidas.

Sin embargo, "la verdadera institucionalización de las fuerzas castrenses sólo podía producirse en un ambiente institucionalizador más amplio, por lo que el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario fue determinante". (28)

Con la institucionalización del ejército, a través de la profesionalización y su incorporación al Partido Nacional Revolucionario, se llegó a formar una institución, que ya en la época en que asume la Presidencia de la República el General Lázaro Cárdenas, es un ejército de fidelidad comprobada. (29)

Pero durante la época del máximato, y de su gobierno, el general Lázaro Cárdenas se había propuesto como tarea el desarmar a los grupos agraristas; cosa que logró en parte puesto que él mismo era representante del agrarismo, pero moderado; aunque luego volviera a dotar de armas al campesinado para que defendiera el reparto.

La creación del Partido Nacional Revolucionario fue otra de las condiciones ineludibles para la aparición y conformación de la Confederación Nacional Campesina.

Inicialmente el partido de la revolución mexicana se había concebido para unificar a la "familia revolucionaria". Esto es, para unificar a los jefes y caudillos militares que se disputaban el poder (con frecuencia con las armas en la

(28) Lajous, Alejandra. Los Orígenes del Partido Unico en México, 2a. Edición, México, UNAM., 1981, p. 172.

(29) González, Luis, Op. cit., p. 74.

mano).

El Partido Nacional Revolucionario fue en sus inicios un verdadero club de los poderosos o confederación de caciques como lo denomina el historiador Luis Garrido. (30)

En efecto, a la muerte del general Alvaro Obregón (el 17 de julio de 1928, a manos de un fanático católico) se desató una verdadera marea política que amenazaba con llevar al país de nuevo a la guerra civil. Solo la habilidad del Presidente Plutarco Elías Calles pudo sortear la difícil situación. En primer lugar renunció a perpetuarse en la Presidencia de la República y luego llamó a la unificación de la "familia revolucionaria" en un partido político orgánico de alcance nacional que fuera fiel a las instituciones y no a caudillos. Y aunque esto último fuera poco o nada respetado, lo importante es que sí se logró la unificación de los grupos revolucionarios de la época.

El origen de la idea de crear un partido hegemónico de la revolución mexicana no es original de Calles pero él sí le dió cuerpo. "... La idea de esos partidos no llegó a Calles por inspiración providencial. En el sector revolucionario empezaba a nacer la noción de partido único de los revolucionarios mexicanos que acabara con la anarquía reinante. En 1922, en nombre del PLC (Partido Liberal Constitucionalista), José Inés Novelo había apuntado la idea. Y a fines de 1926, en el Congreso de Partidos Socialistas, se habló de la necesidad de una mayor cohesión de los grupos revolucionarios... Manuel S. Hidalgo, delegado a la asamblea, hizo una

(30) Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada, México, Siglo Veintiuno Editores, 1982, p. 25

buena exposición sobre la conveniencia del partido único de la Revolución Mexicana". (31)

La necesidad del Partido Unico de la Revolución Mexicana era en aquellos momentos prioritaria para sostener la creación y consolidación del nuevo estado que comenzaba a surgir. La definición de Emilio Portes Gil es insuperable en este sentido:

"El PNR en un Partido de Estado. El Partido Nacional Revolucionario es francamente un partido gobiernista. No vamos a engañar a la opinión pública, como se le ha engañado en épocas anteriores, presumiendo de que el Partido Nacional Revolucionario será un partido independiente. La Revolución hecha gobierno necesita de un órgano de agitación y de defensa. El Partido Nacional Revolucionario se enorgullece de ser ese órgano de agitación y de defensa del gobierno. El Partido tiene el Programa de la Revolución y del Gobierno. No será como los partidos que han existido en épocas pasadas; partidos que sin miramiento en los medios han llegado al poder por cualesquiera circunstancias. No serán tampoco los miembros del Partido Nacional Revolucionario, como los que formaron los partidos que han existido en México: Los vigilantes del Gobierno que se distancian en él cuando no han sido satisfechas sus mezquinas ambiciones. El Partido Nacional Revolucionario, irá a las colectividades, moverá el sentimiento de las colectividades para que ellas se organicen y se cohesionen con el programa de la Revolución y con el Programa Administrativo del Gobierno... será un colaborador del Gobierno, un colaborador sincero de la Administración, que apoyará su obra revolucionaria-

(31) Fuentes Díaz, Vicente. Los Partidos Políticos en México, 2a. Edición, México, Editorial Altiplano, 1969, p. 228.

ria... no somos un partido de clase, ni pretendemos serlo. Apoyaremos francamente, como lo hace el Gobierno de la Revolución, los intereses de las clases proletarias de México, obreras y campesinas; pero invitamos también a las demás colectividades a que vengan a fusionarse, siempre a base de que el Programa radical de la Revolución será reconocido por esas colectividades". (32)

El Partido Nacional Revolucionario nació del poder para mantenerlo, para hacer de los procesos de legitimación electoral procesos controlados y sobre todo para disciplinar a la clase política que surgía de la revolución mexicana, para que los procesos de sucesión presidencial no se vieran envueltos en medio de conmociones políticas y nació también para garantizar la estabilidad política que permitiera el desarrollo económico de la nación.

Según el estudioso del partido Revolucionario Institucional, Luis Javier Garrido la significación del PNR estribó en que "el proyecto político del callismo no fue un proyecto cabalmente acabado desde un principio, sino que se fue definiendo en los años siguientes a medida que las necesidades del grupo gobernante lo iban exigiendo, ante todo a fin de fortalecer el débil aparato estatal postrevolucionario. (33)

La preocupación fundamental del gobierno del general Plutarco Elías Calles había sido la de estructurar los principales sostenes del Estado mexicano moderno, pero su política

(32) González Navarro, Moisés. C.N.C. La Confederación Nacional Campesina (Un Grupo de Presión en la Reforma Agraria Mexicana), México, B. Costa Amicx Editor, 1968, pp. 96-97.

(33) Garrido, L.J., Op. cit., p. 102.

no engranó con las demandas de los campesinos. (Ya se ha mencionado como su política agrarista no veía bien el ejido como un medio del desarrollo), por eso no comprendió la significación de una alianza política orgánica con el movimiento campesino. Calles había comprendido la importancia de apoyarse con el movimiento obrero y fue el primero en crear un tipo de relaciones políticas de apoyo mutuo como el que imperaba actualmente, pero su concepto del desarrollo le impedía ver en el movimiento campesino un importante resorte de apoyo social a la institucionalidad que él había venido perfilando.

Con Calles se estructuró el armazón básico del Estado como aparato, pero dejó de lado los apoyos sociales provenientes del agro que serían la clave para comprender su solidez y estabilidad.

La organización básica de los campesinos se había concentrado en las Ligas de Comunidades Agrarias pero no en un organismo político centralizado. El Partido Nacional Agrarista no significó en este terreno una verdadera organización representativa del campesinado sino más bien fue un organismo de apoyo político para el régimen.

Durante la época del maximato se demostró lo endeble del Partido Nacional Agrarista y cayó en desgracia una vez muerto el general Alvaro Obregón.

El PNR tampoco se atrajo en un principio a las organizaciones campesinas para fusionarlas orgánicamente en su seno. Más bien ocurrió que los más conspicuos de los líderes agraristas, caudillos y caciques se incorporaron al partido. Entre ellos destacan Adalberto Tejeda, Saturnino Cedillo, Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas.

Muy pronto esta situación habría de tener serias repercusiones en la composición del poder. El maximato se había sostenido gracias a una hábil política de camarillas que llevó a cabo el general Plutarco Elías Calles. A través de esta política se controlaba al Partido, al gabinete, a las cámaras y a los más destacados jefes militares.

Se controlaba al aparato pero no a la efervescencia social que bullía en el campo. La sucesión presidencial del año 1933-1934 fue ejemplificadora de la situación que privaba en el país:

"... al acercarse la campaña presidencial de 1933-1934 se advirtió que en el partido venía formándose un sector que entraba en pugna con el núcleo callista, aunque en apariencia estuviese sometido a su férula, era un sector formado por diversas capas (militares revolucionarios, gente de la clase media, maestros y otros profesionales, líderes agrarios y obreros, campesinos, trabajadores, etc.) que habiendo sido más duramente golpeado por efecto de las crisis económicas, y sin la oportunidad de acceso a funciones importantes en la vida nacional, se sentía por ello deprimido, inconforme y discriminado. Poco a poco fue modelándose, por sus virtudes de sobriedad y sus principios avanzados que lo diferenciaron en mucho del resto de los políticos callistas, el jefe de ese sector: Lazaro Cárdenas." (34)

EL 31 de mayo de 1933 a iniciativa del profesor Graciano Sánchez, Emilio Portes Gil, Enrique Flores Magón y León García, se organizó la Convención que crearía la Confederación Campesina Mexicana antecedente inmediato de la Confederación Nacional Campesina. Los trabajos tuvieron lugar en San Luis

(34) Fuentes Díaz, V. Op. cit., p. 248.

Potosí con la asistencia de las Ligas de Comunidades Agrarias de Tamaulipas, Tlaxcala, Puebla, Michoacán, San Luis Potosí y Chihuahua.

La Confederación Campesina Mexicana contó con el visto bueno del Presidente Abelardo Rodríguez y del general Plutarco Elías Calles, pero no es del todo creíble que ellos la hayan auspiciado por su propio interés sino que había que controlar a las fuerzas agraristas que amenazaban con desbordar a la dirección política de la nación, tal como quedó demostrado con la candidatura independiente del coronel Adalberto Tejeda, radical agrarista que se lanzó a la contienda electoral contra el general Lázaro Cárdenas.

Las resoluciones de la Convención de la Confederación Campesina Mexicana fueron las siguientes:

"I. Las Ligas de Comunidades Agrarias de los Estados de San Luis Potosí, Tamaulipas, México, Chihuahua y Tlaxcala, después de haber cambiado impresiones sobre la situación que se avecina, resuelven que ha llegado el momento de que los campesinos organizados participen en la lucha política y declaren la candidatura presidencial a la que se deben afiliar.

II. Las mismas Ligas consideran firmemente que el conducto para auscultar la voluntad de la clase campesina del país, es la Liga de Comunidades Agrarias "Ursulo Galván". Al efecto, le piden que se comunique con todas las Ligas afiliadas y con los campesinos ejidatarios, para darles a conocer nuestra comunicación.

III. Las repartidas Ligas, después de haber examinado las personalidades que pueden presentarse en la próxima contienda como representativas del grupo revolucionario, conside-

ran que la del general Lázaro Cárdenas, es la mejor indicada para que en ella se deposite la confianza de la clase campesina.

IV. Considerando que el elemento laborante debe presentar un frente único en esta contienda, las mismas Ligas desean que su parecer sea conocido por los trabajadores de la ciudad y, al efecto, así piden que lo haga la misma Liga Nacional Campesina "Ursulo Galván".

V. Para ahorrar tiempo y para recoger en el menor plazo posible el parecer de nuestros compañeros de lucha, pedimos que nuestra comunicación sea dada a conocer por circular impresa, enviándose directamente a los Estados de San Luis Potosí, Tamaulipas, México, Chihuahua y Tlaxcala".

"Tan pronto como la Liga Nacional Campesina "Ursulo Galván" haya recorrido el parecer de los elementos afiliados a ella, pedimos, por último, que nos lo comunique a nosotros, señalando de una buena vez el camino que en la próxima lucha presidencial va a seguir la clase campesina mexicana". (35)

El documento expedido el 10. de mayo de 1934 indicaba claramente como la situación social vigente en el agro mexicano tenía una incidencia determinante en el curso de la política nacional.

Al finalizar la era del callismo (léase gobierno del Presidente Calles y gobierno del "maximato") el aparato

(35) Portes Gil, Emilio. Historia Vivida de la Revolución Mexicana, México, Ediciones de "Cultura y Ciencia Política, A.C.", 1976, pp. 636-638.

estatal surgido de la revolución mexicana estaba ya delineado en sus perfiles más característicos. En primer lugar, la Constitución de 1917 establecía un liderazgo nacional que quedaba depositado en la figura del Presidente de la República dándole atribuciones económicas, políticas, militares y de conciliación social que lo convertían en el más importante personaje dentro de la estructura formal del gobierno. No obstante, las conmociones sociales que trajo consigo el movimiento revolucionario no permitieron en lo inmediato que el Presidente de la Nación se convirtiera en el factor central de la política nacional. Ocurrió que la fragmentación del poder fue la nota dominante hasta 1935 en la que efectivamente el Presidente Lázaro Cárdenas se convierte en el líder de las instituciones y de la política nacional. La entronización real del poder presidencial no tuvo lugar hasta que las grandes figuras de la política del país no fueron eliminadas.

La consolidación del poder presidencial estuvo precedida de importantes, modificaciones jurídicas y políticas durante la época del callismo. Puede apuntarse que la renuncia expresa del Presidente Calles a perpetuarse en el poder, en el discurso del 10. de septiembre de 1928, reintrodujo en la práctica, el principio de la no reelección. Asimismo la modificación constitucional a los artículos 82 y 83 que establecían con toda claridad que nunca jamás podría ser ocupada la Presidencia de la República por el mismo personaje, fueran cuales fueran las condiciones o circunstancias en que se haya asumido el cargo, lo que determino dejar bien sentado el carácter temporal del poder presidencial y con ello garantizar la rotación del personal político. Con esto la estabilidad del sistema adquiría un sostén de primer orden. Pero faltaba aún, durante el primer año de gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, controlar la lucha política en el seno mismo del grupo dominante.

Los principales aparatos del estado coadyuvarían a la función de liderazgo real de la conducción social y de control de la lucha política que habían aparecido ya durante la época del callismo.

En efecto, la intervención del estado en la vida económica cobró vigencia durante el callismo al hacer de la estructura de los ingresos estatales una estructura que garantizaba la posibilidad de invertir en actividades productivas y en obras de infraestructura (riego y comunicaciones sobre todo).

Por otro lado, el control más o menos efectivo de los altos mandos militares estaba ya en un proceso muy avanzado debido a las reformas introducidas por el general Joaquín Amaro y sobre todo por la acción del Partido Nacional Revolucionario.

Finalmente, la creación del PNR, obra maestra de Calles, dió lugar a que hubiese un proceso dual de legitimación del poder político y de control de la lucha política al introducir el principio de la disciplina impuesta por el poder central.

Pero se trataba sólo de un aparato estatal que no tenía un apoyo social de masas, porque la política que hasta entonces habían desarrollado los gobernantes nacionales no había respondido a las expectativas de cambio social esperadas por los contingentes que habían participado en la lucha revolucionaria. El nacionalismo de los gobiernos de la postrevolución— además de servir como factor de legitimidad gubernamental, fue un lazo de unión que intentaba conciliar los intereses de todos los sectores y clases sociales, pero perdía vitalidad al momento en que pasaban a primer plano las contradicciones

sociales, la mayor de ellas, el conflicto agrario y detrás de él, las demandas obreras.

Fue la simbiosis lograda durante el cardenismo en que tuvo lugar la aparición del estado populista, que bajo la figura presidencial pretendía tutelar los intereses de los trabajadores, de la ciudad y del campo, pero al mismo tiempo tenía el propósito de subordinarlos como apoyos políticos de un estado promotor del desarrollo capitalista.

La centralización del poder era condición necesaria para el impulso al desarrollo económico, pero también era del todo indispensable contar con el concurso social. Y esto es justamente lo que logró el cardenismo. Para ello primero tuvo que hacer añicos el poder del jefe máximo, Plutarco Elías Calles, controlando las cámaras, el gabinete, a los altos mandos castrenses y al PNR. Pero no importa ya aquí exponer los detalles de esta batalla política sino poner de relieve la importancia que tuvo en su desenlace y para el curso posterior de la historia del país la política de masas del cardenismo.

"Debido al desinterés de la conducción mesocrática de fundar una auténtica fuerza política con base en los sectores populares, obrero y campesino, se optó por el populismo, lo que implicó más una arma política que una solución social profunda..."

"... La base de la nueva racionalidad del sistema se fundamentó a través del énfasis popular. Su adopción en el desempeño político ofreció una solución positiva tanto en la proyección de una imagen enriquecida en términos sociales, como en la posibilidad de un control masivo sobre los

grupos populares". (36)

Durante su campaña política del general Lázaro Cárdenas enfatizó los aspectos sociales del Plan Sexenal, particularmente lo referente al reparto agrario. Así se fue forjando una imagen distinta a la de sus antecesores.

Parecía que el predominio ejercido por el callismo continuaría durante el régimen cardenista, pero no fue así; en abril de 1936 el general Plutarco Elías Calles y sus más allegados correligionarios eran expulsados definitivamente del país y no volverían más a tener el poder que durante una década manejaron.

En la lucha contra el Callismo, Cárdenas contó con el apoyo de los obreros aglutinados en el Comité de Defensa Proletaria y con el entusiasta apoyo de los campesinos de la Confederación Campesina Mexicana y la Confederación General de Obreros y Campesinos.

Cárdenas si percibió como ningún otro estadista, la necesidad de brindar al Estado Mexicano una amplia base de apoyo social.

El Presidente Lázaro Cardenas estaba plenamente convencido, en el aspecto agrario, de que "cuando el reparto ejidal se encuentre concluido y satisfechas las necesidades de los pueblos, reinará el espíritu de esfuerzo tenaz, preciso para el mejoramiento integral de las colectividades". (37)

(36) Lerner de Sheinbaum, B., Op. cit., pp. 107-108.

(37) Córdova, A., La Política de Masas del Cardenismo, 2a. edición, México, Ediciones ERA, 1976. p. 95.

Ya desde el 9 de julio de 1935 había expedido un decreto por el que ordenaba al Partido Nacional Revolucionario se abocara a la inmediata organización de los trabajadores del campo, "viendo en la unificación de los mismos la condición indispensable para que la reforma agraria pudiera realizarse". (38)

El Presidente propuso que en cada estado se organizaran ligas de comunidades agrarias. De esta manera, el 28 de agosto de 1938 se fundó en la ciudad de México la Confederación Nacional Campesina con la participación de 37 ligas de comunidades agrarias y sindicatos campesinos. Así tuvo lugar el origen de una organización que de inmediato se incorporaría al Estado y se convertiría en su más importante órgano para establecer las políticas agrarias que han oscilado de un sexenio a otro.

(38) Ibidem., p. 114.

CAPITULO TERCERO

LA POLITICA AGRARIA DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS Y EL
NACIMIENTO DE LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA

3.1 EL ASPECTO POLITICO

Lázaro Cárdenas, como candidato del P.N.R. a la Presidencia de la República, recoge en gran parte la postura de la C.C.M. y se compromete a llevar a cabo los postulados ideológicos de ella; ofrece satisfacer las necesidades de tierra, agua y crédito y el ejido será, en lo sucesivo, no sólo una unidad económica de subsistencia para el campesino, sino que además, participará en la producción agrícola. (39)

Siendo ya Presidente, el 9 de julio de 1935 declaró que los campesinos no se habían unificado y ésta fue una de las causas por las que se "interrumpió el proceso de dotación y restitución de ejidos". Aclaró además, que era necesario contemplar en la legislación agraria, el seguro de vida, de protección en casos de enfermedad y accidentes de trabajo, seguros por pérdida de la cosecha, etc. (40)

Un Decreto Presidencial del 10 de julio de 1935 (41), declara que para poder llevar a cabo una reforma agraria dinámica, es necesaria la organización de los campesinos, quedando

(39) Moisés Op. Cit. p. 37

(40) Huitzer, Gerit. La Lucha Campesina en México, Ed. Instituto de Investigaciones Agrarias, 1970, p. 68. Gómez Jara Francisco El Movimiento Campesino en México; México., Ed. Campesina, 1970, p. 117.

(41) Huitzer, Gerit. Op. Cit. p. 60. Gómez Jara, Francisco, Op. Cit. p. 119. González Navarro, Moisés. Op. Cit. p.138.

a cargo del Comité Nacional del P.N.R., (42) con ayuda del Departamento Agrario y las demás dependencias públicas y Gobiernos de los Estados, la organización de las Ligas de Comunidades Agrarias en cada entidad federativa, que posteriormente se agruparán en una Confederación Nacional, cuyos objetivos serán los siguientes: la continuación de repartos de las tierras, el trámite de demandas de los campesinos ante las dependencias públicas y la vigilancia para que los funcionarios no entorpecieran el reparto de tierras. (43)

Emilio Portes Gil era entonces el Presidente del P.N.R., quien fue el responsable de llevar a cabo la organización de los campesinos y, en las diferentes convenciones que se efectuaron, se le nombró para crear las Ligas de Comunidades. En estas convenciones siempre se contó con la presencia del Presidente Lázaro Cárdenas. (44)

En septiembre del 1935, durante la Convención de la Liga del Distrito Federal, se declara como principio de la Confederación Nacional Campesina: "la defensa de los intereses del campesino dentro de un franco espíritu de lucha de clases" (45), es en este mismo año, que se efectúan las convenciones de los Estados de San Luis Potosí, Tamaulipas, Nuevo León y Chihuahua; en 1936 las de Durango, Coahuila, Jalisco, Colima y Querétaro; durante un año se constituyeron 13 ligas, con un costo de \$ 239,000, o sea, la quinta parte de las erogaciones del P.N.R. y con un total de miembros de 688,834,

(42) Ibidem. Respectivamente p. 68; pp. 117-119; p. 138.

(43) Gómez Jara, Francisco. Op. cit. pp. 117-119.

(44) Huitzer, Gerit. Op. cit. p. 62 Gómez Jara, Francisco. Op. cit. p. 119.

(45) González Navarro, Moisés. Op. Cit. p. 139

que representaban el 76.4% de los ejidatarios del país. (46)

La unificación de los campesinos, después de tres años de la publicación del Decreto de julio de 1935, se logró con la aportación económica que el gobierno dió y con la colaboración del P.N.R. (47) Esta tarea se facilitó aún más, ya que los solicitantes de tierra deberían organizarse legalmente en comités agrarios (48) para poder considerarse como tales, es decir, los campesinos que ya se encontraban organizados aprovecharon también la obra de organización de la C.C.M. en algunos Estados. (49) El 28 de agosto de 1938 quedó formalmente organizada y reconocida la Confederación Nacional Campesina, como única central de campesinos ante el gobierno del General Cárdenas.

Algunos autores consideran que la determinación que tomó el Presidente Cárdenas para organizar a los campesinos e incrustarlos en el Partido Revolucionario Mexicano, convirtiéndolo en uno de sus sectores, fue para contrarrestar la fuerza del sector obrero y no permitir la unificación obrero-campesina (50). Otros opinan que permitió que el Gobierno controlara a los campesinos, siendo de esta manera más fácil su manipulación (51). Por otra parte, a partir del gobierno del General Cárdenas, se estableció la modernización del sistema político mexicano, desde el momento en que las fuerzas populares participaron en éste.

(46) Ibidem. p. 140.

(47) Ibidem. p. 154.

(48) Gerit, Huitzer. Op. Cit. p. 62.

(49) González Navarro, Moisés. Op. Cit. p. 140

(50) Shulgouski, Anatoli, México en la Encrucijada de su Historia; México Ed. Cultura Popular, S.A. 1972 p. 264.

(51) Ianni, Octavio. El Estado Capitalista en la Epoca de Cárdenas; México, Ed. Serie Popular Era/51. 1977. p.49.

Duverger señala, que en las organización con las características de la Confederación Nacional Campesina, son una fórmula efectiva para organizar a los campesinos, y que este tipo de "encuadramiento colectivo permite analizar, educar políticamente, movilizar sus energías, canalizar y orientar su acción, creando así un instrumento de acción política de considerable eficacia". (52), que indiscutiblemente fortaleció al sistema político mexicano y a su institucionalización. (53) Por otra parte, permitió en gran medida que las decisiones en materia agraria tuvieran el apoyo de los campesinos, fortaleciendo de esta manera el poder Ejecutivo.

Según Sergio Reyes Osorio, la política agraria seguida por el General Cárdenas, estuvo determinada por tres factores:

1. Bajo el impacto de la depresión, los grupos dirigentes nacionales veían el futuro de la industrialización del país y se comenzaba a hablar del mercado interno.

2. La creciente militancia de las organizaciones políticas campesinas, recordaba a los gobiernos revolucionarios los compromisos contraídos con la legislación agraria.

3. La estabilidad política del país requería por una parte, que las masas campesinas fueran integradas rápidamente al nuevo sistema político nacional y, por otra parte, que el poder económico y político de los latifundistas fuera definitivamente quebrantado. Ambos objetivos serían alcanza-

(52) Duverger, Maurice. Sociología Política; Colección DEMOS. Barcelona, España. Editorial Ariel. 3a. ed. 1972 p. 225.

(53) Córdova, Arnaldo. Op. Cit. p. 160.

dos con la masiva redistribución de la tierra traspasándola del poder de los terratenientes al de los ejidatarios. (54)

Por éstos motivos ese período de gobierno se caracterizó por el ritmo acelerado con que se aplicó la reforma agraria, "basta decir que si de 1915 a noviembre de 1934 se distribuyeron 7'152,842 hectáreas de tierra a 793,442 campesinos; durante el período del General Cárdenas (1934-1940) se distribuyeron 18'352,273 hectáreas a un millón de campesinos. (55) Otra de las características notables fue la de un intento consistente en que el sector ejidal fuera el eje central de la economía de México (56), para lo cual, señaló que el "estado debe prestar toda clase de ayuda financiera y técnica". (57)

Así tenemos que la entrega de tierras se llevó a cabo por diferentes vías legales, entre ellas la dotación y restitución, así como la creación de nuevos centros agrícolas (58), para lo cual se emplearon una serie de medidas legislativas, administrativas y políticas que permitieron el aceleramiento de la reforma agraria durante ese sexenio.

3.2 EL ASPECTO LEGAL

- MEDIDAS LEGISLATIVAS

Con la Constitución de 1917, en la cual queda compren-

(54) Reyes Osorio y Sergio. Et. Al. Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola; Ed. F.C.E. México 1974 p. 35.

(55) Shulgovski, Anatoli. Op. Cit. p. 229.

(56) Córdova, Arnoldo. Las Reformas Sociales y la Tecnocratización del Estado Mexicano; Revista Mexicana de Ciencia Política. No. 70 - Año XVIII, Nueva Epoca, Octubre-Diciembre 1972. FCPS-UNAM. P. 83.

(57) Shulgovski, Anatoli. Op. Cit. p. 229.

(58) Ibidem. p. 230.

dida la Reforma Agraria en el artículo 27, la Legislación al respecto sufre de contradicciones e impresiones en las Leyes, Reglamentos, Circulares y Decretos que se generan hasta 1934.

En el año de 1920 se promulgó la Ley de Ejidos y fue cuando dió comienzo la estructura jurídica en materia agraria; ante este lento proceso, los latifundistas pudieron mantener sus propiedades, causando así la interrupción del proceso de distribución de la tierra. De aquí la importancia de la serie de medidas tomadas por el Presidente Lázaro Cárdenas, al emitir leyes y decretos que aceleraron la aplicación de la reforma agraria -no tan sólo la distribución de la tierra, sino que también garantizaron el crédito y la asistencia técnica a los campesinos-.

Durante el período comprendido desde la postulación del General Lázaro Cárdenas por parte del P.N.R. a la Presidencia de la República hasta 1940, se contemplan una serie de medidas legislativas de distinto orden, tendientes a fomentar la actividad agropecuaria y a reglamentar, reformar y precisar algunas leyes, de manera que la clase campesina se beneficiará en distintos órdenes. Es importante señalar que "Cárdenas alteró radicalmente la estructura de la propiedad rural, con la expropiación de veinte millones de hectáreas". (59) Todo ésto, mediante la modificación de las Leyes, especialmente las reformas al artículo 27 Constitucional y a la implantación del Nuevo Código Agrario.

A continuación se exponen, en relación cronológica, las medidas legislativas que comprenden de 1935 a 1940.

(59) Eckstein, Salomón. El Ejido Colectivo en México; México, Ed. F.C.E. 1966.

- 1935 Ley de Crédito Agrícola.
Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 Constitucional.
Creación de los centros de maquinaria, para alquilarla a ejidatarios y campesinos.
- 1936 Decreto relativo al empréstito de 5'500,000 dólares, para obras de irrigación.
Decreto del 28 de agosto, con Reformas y Adiciones al Código Agrario.
- 1937 Reformas al artículo 4º de la Ley Forestal.
- 1938 Reformas a la fracción VII del artículo 27 Constitucional (conflicto de límites de terrenos comunales).
Ley de Impuestos al Algodón.
- 1939 Reglamentación de los pagos por las expropiaciones de algunos bienes de la Comarca Lagunera.
Nuevo Código Agrario.
- 1940 El 30 de diciembre se expide la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la cual se fijan las atribuciones del Departamento Agrario. (60)

Durante este período fue necesario emitir Leyes y Decretos para que las decisiones administrativas tuvieran un marco jurídico, necesario en la administración pública y ésto permitió acelerar el reparto de tierras y apoyar los financia-

(60) Cárdenas, Lázaro. Palabras y Documentos Públicos de Lázaro Cárdenas- Informes de Gobierno y Mensajes Presidenciales de Año Nuevo 1928-1940; Vol. 2, México, Ed. Siglo XXI, 1978. pp. 171, 172, 175.

mientos correspondientes, así como proporcionar los insumos necesarios en la agricultura enfocados al ejido y que generarían una serie de necesidades para la industria. Estos a su vez, cubrirían el mercado interior, satisfaciendo así los insumos que se requieren para la agricultura.

3.3 LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

De acuerdo con las modificaciones a la Ley y su repercusión política, el aparato administrativo que se encargaría de instrumentar las acciones agrarias, no solamente se modificó en cuanto a su estructura, sino que también se multiplicó.

Las Dependencias que se responsabilizaron de las acciones, fueron las Secretarías de Educación, Economía, Comunicaciones, Salubridad, Guerra y Marina -entre otras- y, de hecho, la Secretaría de Educación inició, en esa época, su crecimiento más importante, dado que el área educativa contemplaba (y así se mantiene hasta el presente), la dotación de escuelas y maestros al agro nacional.

En esta época se encontraba el país en un proceso de integración, observándose que la mayoría de la población es rural, que las comunicaciones son incipientes y la producción agropecuaria prácticamente es para el autoconsumo. Cárdenas ordenó implantar la estructura caminera, que haría posible llevar los servicios de salud a las diferentes comunidades. Con el aumento de créditos y apoyo técnico a los ejidos, se cierra un círculo muy importante, creando necesariamente un aparato administrativo de gran consideración.

La Secretaría de Educación incrementa el número de plazas para promover maestros rurales que, sin desatender sus actividades docentes, promovieran a su vez, la organización

de ejidos y cooperativas, así como la capacitación, con el apoyo de libros, revistas, folletos y cursos por correspondencia que la Dependencia edita.

Se construyeron un gran número de escuelas rurales, regionales campesinas, internados indígenas, vocacionales, jardines de niños en el medio rural y se cambió el programa de estudios de la Escuela Nacional de Agricultura, para que los alumnos tuvieran oportunidad de divulgar sus conocimientos en la práctica, en los ejidos y comunidades, y se otorgaron becas a hijos de campesinos que estudiaran en el centro escolar correspondiente. (Ante la resistencia de algunas comunidades por parte de los intereses particulares que se oponen a la educación, se hace necesario que el ejército apoye la educación rural).

Secretaría de Salubridad.- Mediante la organización de los servicios médicos sanitarios ejidales, se lleva a cabo la construcción de centros de salud rural en las costas, estableciéndose las brigadas sanitarias móviles con el objeto de que se efectúen campañas de higiene rural; se construyeron centros de higiene y también se distribuye agua potable en algunas zonas rurales.

Secretaría de Comunicación y Obras Públicas.- Durante este período se han hecho localidades de caminos en 1,584 kilómetros; terracerías en 958 kilómetros; revestimientos en 1,546 y petrolización en 2,008 kilómetros en la red nacional y, en la cooperación con los Estados, se ejecutaron 7,004 kilómetros a localización; 4,595 de terracería; 4,927 de revestimiento y 1,436 kilómetros de petrolización; procurándose con esta red de caminos, un acercamiento entre los centros de producción y los mercados de consumo, así como romper el

aislamiento cultural de algunas comunidades. (61)

Secretaría de Guerra y Marina.- El apoyo dado por esta Dependencia no se limitó únicamente a la educación rural, sino que también creó el Departamento de Reservas del Ejército, de acuerdo con los ejidatarios, armándolos para la defensa de sus ejidos. (62)

Banco Nacional de Crédito Ejidal.- Se crea este Banco, con el objeto de otorgar créditos a ejidatarios a través de las sociedades locales de crédito, o en cooperativas de producción o de servicio. Con el objeto de lograr el aumento de la producción agrícola ejidal, se le da apoyo técnico y cabe hacer mención de las zonas que disfrutaron este financiamiento, principalmente la Comarca Lagunera, zona Henequenera de Yucatán, en Mexicali y la zona del Valle del Yaqui, en Sonora.

Secretarías de Hacienda, de la Economía y de Agricultura.- En unión con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, se deciden a estudiar el problema de la producción agrícola. La participación de la Secretaría de Hacienda es importante, ya que interviene para mejorar los procedimientos y sistemas para el otorgamiento del crédito e interviene directamente en las asambleas de las sociedades de crédito ejidal, para conocer el funcionamiento y avance de las organizaciones económicas de los campesinos.

Por su parte, la Secretaría de Agricultura y Fomento promueve el desarrollo agrícola mediante la investigación en

(61) Ibidem. p. 184.

(62) Ibidem. p. 88.

unidades agrícolas experimentales y la distribución de semillas mejoradas, también le corresponde organizar a los ejidatarios, o bien, puede delegarlo en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para capacitar a las asambleas generales de ejidatarios en el manejo de fondos, mediante depósitos en el Banco Nacional Ejidal.

La irrigación, ya sea a niveles de pequeña, mediana o gran importancia, en un total de 57 obras, es otro de los propuestos beneficios; se crea la Procuraduría de Aguas para asesorar y representar a los campesinos, con vistas a la concesión de aguas nacionales, otorgando permisos provisionales de aguas destinadas al riego de pequeñas extensiones de tierras, o para abrevaderos de ganado. (63)

Departamento Autónomo Indígena.- Este Departamento se crea con el objeto de resolver los problemas y planear su solución, en las "diferentes razas, tribus y familias indígenas", mediante programas educativos y de organización. (64)

Ganadería.- Con el especial interés de atender las demandas y solicitudes de los ejidatarios, se establecen postas zootécnicas y criaderos de ganado.

Departamento Agrario.- Durante este período aumenta el personal técnico del campo, para llevar a cabo las siguientes actividades: estudios, censos, planeación, información y clasificación de terrenos, incrementándose su presupuesto, para hacer pronta y fácil la dotación de tierras. Para ésto, los Delegados Agrarios en cada entidad federativa, asumen las

(63) Ibidem. p. 186

(64) Ibidem. p. 188

funciones y responsabilidades que tenía la Procuraduría de Pueblos al desaparecer ésta, creándose una Oficina de Comunidades Indígenas, que promueve la colectivización de aquellos ejidos que, por sus características, así lo requerían: se otorgan inafectabilidades ganaderas por 25 años en lugares que no tenían problemas de dotación ejidal. Por otra parte, se reduce la propiedad privada a 100 hectáreas de riego y se colonizan los terrenos nacionales en pequeña propiedad; con los excedentes de población ejidal que no hayan sido dotados de tierra, se crean los nuevos centros de población. (65)

Por todo el país repartió las tierras de los latifundios y de las haciendas, dando especial impulso al ejido y otorgándoles crédito a los campesinos; la Laguna, el Valle del Yaqui y Yucatán, entre otros, son ejemplos de los ejidos colectivos que creó Cárdenas.

Como ejemplo y para observar la creación de los ejidos colectivos y algunos puntos que se acordaron llevar a la práctica, se cita el caso concreto de Yucatán:

1. Las autoridades agrarias resolverán la dotación, restitución y ampliación a las poblaciones de la zona henequenera.
2. Los peones de las haciendas tienen derecho a ser considerados en los censos agrarios para dotación de tierras.
3. La pequeña propiedad henequera será de 150 hectáreas.

(65) Ibidem. pp. 184-185.

4. Los henequenes que se entreguen a los pueblos se fijarán de acuerdo a los individuos que tengan derecho y se fijará, como máximo, cuatro hectáreas para cada individuo.

5. La Secretaría de Hacienda adquirirá la maquinaria, edificios, vías y animales, así como los medios necesarios para la productividad del henequén y que pasarán a ser propiedad colectiva de los ejidatarios.

6. La industria henequenera se organizará colectivamente.

7. El Banco Nacional de Crédito Ejidal dará créditos a ejidatarios, sin cobrar intereses. El Banco Nacional de Crédito Ejidal operará con los pequeños propietarios y el Banco Nacional de Obras de Fomento Industrial apoyará a los trabajadores que industrialicen el henequén.

8. El gobierno federal y estatal fomentarán la producción, industrialización y venta del henequén.

9. La Secretaría de Agricultura y Fomento creará un Instituto Agrícola Henequenero en la zona.

10. La Secretaría de la Economía Nacional establecerá factorías que aprovechen los desperdicios del henequén.

11. Las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas realizarán una red de caminos necesaria para el desarrollo de la industria del henequén.

12. El Departamento Agrario prestará rápidamente la atención necesaria a los problemas de los campesinos. La Secretaría de Educación Pública, creará nuevas escuelas. El

Departamento de Salubridad Pública, el de Asistencia Social Infantil, de Asuntos Indígenas y de Educación Física, desarrollarán sus actividades en la zona de beneficio de los campesinos. (66)

La "Comarca" fue otra zona donde se desarrollaron ejidos colectivos; mediante los mensajes a los campesinos de esta zona, Cárdenas aconsejó que a través de asambleas, se considerara la participación de los ejidatarios en las labores de la comunidad y, de esta manera, se adquiriría una base donde comenzar en el momento de repartir utilidades, así como una tribuna donde se plantearían los problemas de la comunidad y, de esta forma, buscar las soluciones a los mismos.

Cárdenas menciona que los días no trabajados en el campo, los invirtieran en labores comunes, por ejemplo, en el mejoramiento de las habitaciones, del poblado, en actividades de recreación, ya que las condiciones de las comunidades y pueblos eran dignos de lástima, para lo que solicitó la colaboración de los habitantes de los mismos, transformando los ejidos en lugares dignos de habitarse. En lo que respecta a las mujeres, recomienda que se organicen en "ligas femeninas" y ayuden al ornamento, a mejorar la alimentación familiar con la cría de animales domésticos, a luchar contra los vicios, principalmente el alcoholismo, logrando de esta manera su reivindicación y los buenos resultados de la lucha por sus derechos. (67)

Con el General Cárdenas se termina, en gran medida, con los latifundios y se crean minifundios y ejidos colecti-

(66) Gómez Jara, Francisco. Op. Cit. pp. 112-116.

(67) Ibidem. pp. 93-95.

vos; todo ésto como una consecuencia del Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario. En materia agraria, se puede sintetizar de la siguiente manera: entrega de tierras a los campesinos acasillados, haciéndolos sujetos de derechos agrarios, afectando intereses que sus predecesores no se habían atrevido a afectar (la Comarca Lagunera, el Valle del Yaqui y la región henequenera de Yucatán), por lo que su situación fue totalmente opuesta, ya que asoció el problema social y económico del campo, decretando el crédito oficial y la ayuda técnica.

Carlos Alvear Acevedo, en "Lázaro Cárdenas. El Hombre y el Mito", sintetiza la política agraria de Cárdenas en los siguientes puntos:

1. Aceptación del ejido y la pequeña propiedad agraria en explotación, como instituciones que respondían a los ideales revolucionarios, aunque con especial predilección por el primero de ellos.
2. Papel tutelar del Estado, como regulador y orientador de la economía, en especial de los ejidos, sobre todo en sus primeras etapas de vida.
3. Responsabilidad básica de los ejidatarios en la producción de alimentos para el pueblo.
4. Lucha contra la injusticia y búsqueda de mejores condiciones de vida para los hombres del campo.
5. Influjo determinante en todo ello, de la escuela

socialista. (68)

Para contrarrestar la poca atención que habían tenido los gobiernos anteriores ante el problema campesino, durante este sexenio el Presidente Cárdenas se vió obligado a tomar una serie de medidas de carácter administrativo, dar la atención necesaria a los campesinos y así implantar su opinión política agraria.

La serie de medidas adoptadas por el gobierno de Lázaro Cárdenas para atender al campesino, fueron sin duda necesarias, no solamente para servir al campesino, sino para fortalecer a la C.N.C., logrando su consolidación como un producto de un decreto presidencial. Nace como una creación del gobierno y no al margen o por enfrentamiento ante él, recibe todo tipo de apoyo; es en esta época cuando tiene su mayor esplendor, cuando por su propia unificación se establecieron y mostraron servicios y beneficios colaterales, aceptando siempre el tutelaje y la dependencia del propio Gobierno, pues por obedecerlo obtenían beneficios y prebendas que por justicia les correspondían, ya que durante 21 años habían padecido marginación y parcial olvido por parte de los gobiernos post-revolucionarios.

La creación de Leyes, Decretos y asignación de responsabilidades concretas frente al problema agrario, a diversas entidades de la administración pública, establecieron la instrumentación necesaria para llevar a consolidar la acción política, lo mismo para cimentar al gobierno, como para evitar divisiones entre los campesinos que, de acuerdo a sus declaraciones, solamente obedecían a intereses particulares. Asimismo

(68) Alvear Acevedo, Carlos. Lázaro Cardenas: El Hombre y El Mito; México, Ed. Jus. 1970 pp. 402-403

mo se procuró enfrentar de manera racionalmente económica, el problema que implicaba incorporar en la capacidad de producción a los 18 millones de hectáreas repartidos en su Administración.

Por medio de la difusión cultural, se pretendió elevar la calidad social del campesino, además de haberles proporcionado la tierra. También creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para distribuir los créditos necesarios, la asistencia técnica indispensable, así como también el impulso a campañas de alfabetización de este sector campesino, por conducto de los maestros rurales.

Es por ésto que se puede mencionar que con el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se adoptaron las medidas políticas, administrativas y jurídicas necesarias, para establecer un orden de carácter institucional, frente al problema del campo, con la intención realista de satisfacer las necesidades del campesino. A partir de las realizaciones Cardenistas, la institucionalización del sector campesino corre pareja al sometimiento de dicho sector del sistema político.

CAPITULO IV
MARCO DE REFERENCIA: EL EJIDO

4.1 EL ASPECTO LEGAL

El reconocimiento al ejido puede considerarse un logro del movimiento armado de 1910, el cual permitió un nuevo punto de partida, con igualdad de condiciones para los campesinos, así como de oportunidades que anteriormente les habían sido negadas (69), transformando de este modo el régimen de propiedad en el agro mexicano.

Shulgovski define al ejido como una variante peculiar mexicana, de la forma comunal de agricultura (70), en la que la expresión "comunidad" constituye verdaderamente una asociación de pequeños productores mercantiles, en el sentido clásico de la palabra (71); esta entidad "socio-jurídica" se encuentra reglamentada por el segundo libro de la Nueva Ley de Reforma Agraria, donde se le menciona como "una unidad económica, social y jurídica".

Exactamente ésta es la transcripción de dichas definiciones:

"Es una unidad económica, en la medida que posee un conjunto de factores productivos; tierra, fuerza de trabajo, etc., con la función de producir alimentos y otros bienes para

(69) Girault, Manuel. El Ejido Callejón sin Salida No. 4 Vol. 5 pág. 25 Problemas Agrario e Industriales en México.

(70) Shulgovski, Anatoli. Op. Cit. p. 195

(71) Ibidem. p. 153.

los cuales tiene condiciones. Es una unidad social por cuanto se refiere a la comunidad de los campesinos y sus familiares de un determinado lugar..." y es una "unidad jurídica, porque cuenta con una personalidad jurídica conferida por la Ley" (72), basada en la fracción X del Artículo 27º Constitucional, que dice que "los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieran sido enajenados, serían dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de la población, sin que en ningún caso deje de concedérseles". (73)

Tomando como base lo anterior, se considera que esta forma de tenencia de la tierra está ampliamente reconocida por la sociedad y por el poder público, ésto se explica en términos que especifican que un núcleo de población recibe una extensión de tierra, y el campesino que integra dicho núcleo la recibe sin derecho a propiedad privada, sino para usufructo, lo que convierte al ejido en una institución aglutinadora de intereses y objetivos, que permite a los campesinos obtener la tierra, trabajarla y conservarla (74), como parte de un sistema de producción agrícola, liberando además al trabajador del campo de la explotación de que fue objeto en el pasado. (75)

-
- (72) Aguirre Avellaneda, Jerges. La Política Ejidal en México; México, Ediciones IMESO. 1976. p. 29.
- (73) Reyes Osorio, Sergio et. al. Op. cit. p. 434.
- (74) Reyes Osorio, Sergio et. al. Op. Cit. 968.
- (75) Córdova, Arnaldo. La Política de Masas del Cardenismo; México, Ediciones Era, S.A. 3a. ed. 1980, p. 38.

4.1.1 Las Vías Legales para Crear un Ejido

Se requiere un mínimo de veinte campesinos que se organicen, de acuerdo con lo estipulado en el Libro Segundo, Título Primero, de la Nueva Ley de Reforma Agraria. (76)

La creación de un ejido, se obtiene por medio de las acciones jurídicas de dotación, restitución y ampliación (77), y, el campesino que desee alcanzar la categoría de ejidatario, formalmente deberá cumplir con ciertos requisitos para alcanzar la categoría mencionada.

La restitución es una acción agraria por medio de la cual los pueblos demandantes ante las autoridades agrarias de la Federación, solicitan les sean devueltas sus tierras, bosques y aguas, siempre y cuando comprueben:

1º Que son propietarios de las tierras, aguas y bosques cuya restitución solicitan, y

2º Que fueron despojados por cualesquiera de los casos siguientes:

Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualesquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes disponibles y disposiciones relativas; concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día

(76) Ley Federal de Reforma Agraria, 22a. edición. México. Ed. Porrúa, 1981. pp. 18-19.

(77) Ibidem. pp. 77-80.

1º de diciembre de 1876, hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; éstos son algunos de los aspectos más importantes de la mencionada acción agraria y, por último, señalar que fue la primera modalidad de distribución de la tierra. (78)

La dotación; el Gobierno entrega tierras a los campesinos que las necesitan, sin que en el pasado las hubieren poseído, siempre y cuando cumplan con algunos requisitos, como son: que no sean menos de veinte individuos los solicitantes y que los poblados existan, cuando menos, con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud. (79)

La ampliación: este aspecto se refiere a la solicitud que hagan los ejidatarios para cuando la unidad que, por vía de dotación, disfruten, sea menor a la que marca la Ley, o bien, cuando tengan un número mayor de diez ejidatarios carentes de dotación individual. (80)

Es necesario aclarar que la formalidad del marco jurídico en el cual se establecen las modalidades de propiedad de la tierra, el ejidatario, como poseedor de ésta, es sólo un usufructuario, ya que los bienes, de acuerdo al Artículo 52, "serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en ninguna forma enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en partes". (81)

(78) Ibidem. p. 77. Artículo 191.

(79) Ibidem. pp. 79-80 Artículos 195-196-197-198.

(80) Ibidem. p. 80. Artículo 197.

(81) Ibidem. p. 32.

El ordenamiento legal que se refiere al ejido a partir de sus inicios y con base en las acciones jurídicas para crearlo, no se ha transformado en su esencia, como podrá observarse; ésto es, que los núcleos de población campesina cuenten con un número determinado, bajo esta forma de usufructo de la tierra, enmarcar el proceso de desarrollo económico y social de las comunidades sujetas a este régimen.

Este aspecto legal proporciona seguridad, tanto a los poseedores del usufructo de la tierra, como al Estado mismo que ha institucionalizado esta forma de tenencia.

Ese reconocimiento legal, facilita la formación de la célula primaria de la Confederación Nacional Campesina, ya que dentro de ella, se agrupa un número determinado de trabajadores del campo, con un mínimo de veinte; éstos a su vez, constituyen la base de la C.N.C., lo cual, sin duda alguna, ha coadyuvado a facilitar la incorporación de los campesinos a esta organización.

4.2 EL ASPECTO ESTRUCTURAL

La estructura y organización de los ejidos, en lo que respecta a sus órganos internos, se obtuvo como resultado de una serie de reformas legales, que se establecieron a partir de lo dispuesto por la circular número 22 de la Comisión Nacional Agraria en 1917, lo cual da facultades para "dictar las medidas que tiendan al mayor cultivo de los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos" a tres personas electas en Asamblea General. La Ley de Ejidos de 1920 estipula la creación de Juntas de Aprovechamiento de Ejidos, integradas por cinco personas; las circulares números 48 de 1921, 51 de 1922 y los Decretos Presidenciales de julio de 1923 y julio de 1925 en que se estipula la creación de Comités Particulares Adminis-

trativos; la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de diciembre de 1925, en la que se estipula que los derechos de las poblaciones beneficiadas con tierras serían ejercidos a través de los Comisariados Ejidales electos en una junta general cada año, bajo la vigilancia del Delegado o Representante de la Comisión Nacional Agraria, sin perjuicio de que la junta general designe los inspectores que considere convenientes.

En 1929 se modificó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, en la que se expone la formación de los Comités Administrativos y se estableció, por primera vez, la formación de los Comités de Vigilancia. En 1933, se reforma el Artículo 27 Constitucional, en que se estipula la elección del "Comisariado Ejidal para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos"; posteriormente, en el Código Agrario de marzo de 1934, se establece que la administración de los bienes agrarios y la vigilancia de los fraccionamientos, por parte del poblado, estará a cargo de un Comisariado Ejidal, constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, con los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero. Indicaba, además, que habría en cada núcleo un Consejo de Vigilancia, cuya responsabilidad sería la de vigilar los actos del Comisariado, para que se mantuvieran dentro del marco legal. Sobre la administración y aprovechamiento de ejidos, en el Código de 1940 se amplía la permanencia del Comisariado a tres años y se determina la integración de los "Consejos de Vigilancia" por tres personas: el Presidente, un Secretario y un Tesorero, así como sus respectivos suplentes.

Finalmente, con la Ley de Reforma Agraria de 1971, la estructura de los Comisariados Ejidales, se expande al

ordenar que al Comisariado lo apoyen los Secretarios Auxiliares de Crédito, de Comercialización, de Acción Social y los demás que señala el reglamento interno del ejido para atender los requerimientos de la producción (82)

El ejido cuenta con tres organismos básicos: el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia y la Asamblea de Ejidatarios, que es el más importante.

La Secretaría de la Reforma Agraria define a estos organismos de la siguiente manera:

ASAMBLEA

Esta es la máxima autoridad del ejido y la forman todos los ejidatarios en pleno goce de sus derechos.

EL COMISARIADO EJIDAL

Este es el órgano que representa al ejido, con facultades para ejecutar las decisiones de la Asamblea y la Administración y los bienes ejidales que constituyen su patrimonio.

EL CONSEJO DE VIGILANCIA

Este es el órgano de control y actúa vigilando que las actividades del Comisariado, de los Secretarios Auxiliares y de todos los ejidatarios se realicen conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, del reglamento interno y de los acuerdos de la Asamblea Gene-

(82) Aguirre Avellaneda, Jerges. Op. cit. pp. 32-34.

ral. (83)

La Asamblea General de Ejidatarios, dentro de la estructura mencionada, es el órgano de mayor jerarquía dentro del ejido. La integran los ejidatarios en pleno goce de sus derechos y tiene como facultades la elección del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia; en el seno de ésta, se discuten los asuntos más importantes que afecten su marcha, ya sea para la construcción de bordos, para el riego o para las obras de remodelación del pueblo, o bien para dar uso adecuado al "fondo común", etc. Las sanciones o disposiciones que determina la Asamblea se realizan por medio del voto directo, levantando la mano y sólo basta que la mitad más uno, de los componentes de la Asamblea lo hagan, para que se constituya en mayoría y se apruebe la decisión; la periodicidad con que deben reunirse debe ser, por lo menos, de una vez al mes, o bien puede convocarse cuando el 25% de los ejidatarios lo soliciten. En la práctica, sucede con frecuencia que la Asamblea no funciona de un modo efectivo, ya que permite que sea el Comisariado Ejidal quien tome las decisiones rutinarias y, a veces, las importantes también. Otro factor, señalado por Gutelman, es el mecanismo por el cual se sanciona una decisión, pues permite que se pueda falsear este intento de democracia, por el miedo a represalias físicas, económicas o políticas a quien se oponga. (84)

Por su parte, el Comisariado Ejidal, como ya hemos señalado, está compuesto por tres miembros, el Presidente el Secretario y el Tesorero, que son electos por tres años

(83) Ibidem. pp. 34-35.

(84) Reyes Osorio, Sergio et. al. Op. cit. p. 460. Gutelman, Michel. Op. cit. p. 139.

y pueden ser reelegidos si cuentan con las dos terceras partes de votos de la Asamblea. (85)

Debe tomarse en cuenta que la organización de los órganos de gobierno ha evolucionado para ser más acorde con las necesidades del ejido, es decir, en un principio esa organización fue elemental, al grado de que únicamente se contemplaba un sólo órgano ejecutor, responsable de llevar a cabo las decisiones de la Asamblea. Posteriormente se hace necesaria la creación de un órgano encargado del control de las acciones efectuadas; después se crean puestos de apoyo para facilitar las acciones, es decir, que en la actualidad son suficientes los órganos con que cuenta el ejido, pues éstos llenan las necesidades administrativas, de planeación y de control dentro de las acciones que se efectúan en su seno.

A pesar de que los órganos tienen delimitadas sus jerarquías, lo cierto es que solamente uno de ellos, el que ostenta efectivamente el poder real en el ejido, es el Presidente del Comisariado Ejidal.

4.3 EL ASPECTO FUNCIONAL

El cargo de Presidente del Comisariado Ejidal lo ostenta una sola persona, que es elegida en la Asamblea por mayoría de votos. El es el representante de todos los ejidatarios y tiene las siguientes facultades y obligaciones que cumplir:

I. Representar al núcleo de población que le corresponda, ante las autoridades administrativas y judiciales,

(85) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 44^o. p. 26.

con las facultades de un mandatario general.

II. Recibir, en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador o de la Resolución Presidencial, los bienes y la documentación correspondiente.

III. Vigilar los fraccionamientos, cuando las autoridades competentes han determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual.

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

V. Informar ante las autoridades correspondientes acerca de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares y, especialmente, con respecto al intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras.

VI. Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales.

VII. Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por la Ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, y con las limitaciones que la Ley establece, realizando, de acuerdo con terceros, las operaciones y contrayendo las obligaciones previstas en la Ley.

VIII. Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la Ley y a las disposiciones generales que dicten las dependencias federales competentes y la Asamblea General.

IX. Realizar, dentro de la Ley, todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales.

X. Citar Asamblea General en los términos de la Ley.

XI. Formular y dar a conocer el orden del día de las Asambleas Generales, Ordinarias y Extraordinarias, en los plazos establecidos en el artículo 32^o de la Ley.

XII. Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los Acuerdos que dicten las Asambleas Generales y las autoridades agrarias.

XIII. Proponer a la Asamblea General los programas de organización y fomento económico que considere convenientes.

XIV. Contratar la prestación de servicios de profesionales, técnicos y asesores, así como de todas las personas que puedan realizar trabajos útiles al ejido o la comunidad, con autorización de la Asamblea.

XV. Formar parte del Consejo de Administración y de Vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal, en sus correspondientes ejidos.

XVI. Dar cuenta a las Asambleas Generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes.

XVII. Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la de Agricultura y Ganadería (sic), cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, organización del trabajo y prácticas de cultivo, así como de los obstáculos que existan para la correcta explotación de los bienes.

XVIII. Informar a la Asamblea General cuando un ejidatario deje de cultivar la unidad de dotación individual en un ciclo agrícola, o durante dos años consecutivos, sin causa justificada. (86)

Las facultades que desempeña el comisariado ejidal, le otorgan atribuciones de carácter ejecutivo y lo colocan en una posición de control del poder político y económico de su ejido, siendo los intermediarios entre los campesinos que representan y las autoridades gubernamentales que intervienen en el sector agrario. (87)

La posición del comisariado ejidal (y, en primer lugar el presidente). (88) desempeña un liderazgo que se polariza en beneficio del ejido, o también, en un enriquecimiento personal, puesto que a pesar de haberse reducido algunos poderes con el Código de 1934, le dejaron otros que le permiten malversar, o que bien, a cambio de alguna ventaja de carácter económico o moral, hacen de portavoces políticos y de policía represiva, como clase dirigente, en la comunidad. (89)

Como representante de los ejidatarios, ante los funcionarios que intervienen en el ejido, su orientación se ha

(86) Ibidem. pp. 28-30 Artículo 48^o

(87) Gutelman, Michel, Op. cit. p. 136 y Reyes O. Sergio et. al. Op. cit. p. 462.

(88) Reyes Osorio, Sergio. et. al. Op. cit. 463.

(89) Gutelman, Michel. Op. cit. p. 140.

dirigido a los intereses de éstos y sus allegados. (90) a favor del núcleo de población en algunos casos. Desempeñar el cargo de comisario ejidal, en los ejidos de pocos recursos, resulta muy poco atractivo. En cambio, los que manejan recursos de cierto valor, pueden aprovecharse del cargo para su beneficio personal, ya que ese cargo no es remunerado y, por ende, de alguna manera tratarían de "compensar" el tiempo invertido en estas actividades que, con frecuencia, ocasionan el descuido de la explotación de su dotación individual. (91)

Los presidentes del comisariado ejidal, forman un eslabón clave para el funcionamiento del sistema político mexicano, ya que el ejido es la base de la estructura política piramidal, pues la mayoría, si no es que todos los comisariados ejidales, pertenecen al Partido oficial, en virtud de que su afiliación al mismo es automática (por ser ejidatarios, pertenecen ya a la C.N.C., uno de los Sectores que forman el Partido). (92)

Como se podrá observar, dentro de las facultades del Comisariado Ejidal, se contempla un papel de vigilante de los bienes del ejido, principalmente de las tierras, ya que tiene facultades y obligación de informar al poder público de tentativas de invasión o despojo de sus terrenos. Asimismo, cabe mencionar que, en su papel de Representante, ya no es tan sólo de los ejidatarios, sino que lo es también del Poder Público frente a los ejidatarios, investidos así con la representación del Gobierno, convirtiéndolo en un micro representante del Estado, legitimando sus acciones oficialistas ante

(90) Reyes Osorio, Sergio, et. al. Op. cit. pp. 463-464.

(91) Ibidem. pp. 464.

(92) Ibidem. pp. 462-464.

los ejidatarios, fortaleciendo aún más su poder real entre ellos.

El Estado sigue reservándose el derecho a decidir con respecto al sistema de explotación, organización del trabajo y práctica de cultivo; persistiendo la actitud paternalista respecto a los ejidatarios, ya que les disminuye su autonomía, en el momento de tomar decisiones.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, se puede mencionar que el Comisariado Ejidal tiene una estrecha dependencia directa con los organismos oficiales gubernamentales, desempeñando así un papel ambivalente, como representante de ejidatarios y Gobierno. A los primeros los representa y es conducto para la resolución de los problemas que tienen frente al Gobierno; al segundo le sirve como un instrumento de control de los ejidatarios y los acontecimientos que ocurran en el ejido.

En el artículo 24^o del Código Agrario de 1942 y en la actual Ley Federal de Reforma Agraria, artículo 41^o, se establece que los funcionarios del Comisariado Ejidal pueden ser removidos del cargo por desobedecer las disposiciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y, por otra parte, debido a que reciben servicios de esta última Dependencia. (93)

Consejo de Vigilancia. Este Consejo está integrado por tres miembros que son electos por aquella parte de la Asamblea que no constituyó la mayoría durante la elección del Comisariado Ejidal. Su duración en el cargo es de tres años y deben tener cubiertos los mismos requisitos que al

(93) Ibidem. p. 463.

Comisariado. En teoría, este órgano tiene como función específica la de contrarrestar el poder de los Comisariados (94) y las facultades con que cuenta, son las siguientes:

I. Vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos de la Ley y a las disposiciones que dicten sobre la organización, administración y aprovechamiento de los recursos ejidales, por parte de la Asamblea General y las autoridades competentes, así como que se lleven a efecto las demás disposiciones legales que rigen las actividades del ejido.

II. Revisar mensualmente la contabilidad del Comisariado y formular las observaciones que ameriten, a fin de darlas a conocer a la Asamblea.

III. Contratar a cargo del ejido, los servicios de personas que les auxilien en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado, cuando sea necesario, con aprobación de la Asamblea General.

IV. Comunicar a la Delegación Agraria, todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación en los derechos ejidales o comunales.

V. Informar a la Secretaría de Reforma Agraria y a la de Agricultura y Ganadería los obstáculos que se presenten durante la correcta explotación de los bienes, así como cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, prácticas de cultivo, etc. (ésto, desde luego se hará, si el Comisariado

(94) Gutelman, Michel. Op. cit. p. 140.

no ha informado sobre tales hechos).

VI. Convocar a la Asamblea General cuando no lo haga el Comisariado y, dado el caso, firmar de recibida la siguiente Convocatoria.

VII. Suplir automáticamente al Comisariado, en el caso previsto por el artículo 44^o de la Ley Federal de Reforma Agraria.

VIII. Existen otras facultades que pueden ser señaladas por la Ley Federal de Reforma Agraria y por otras Leyes y Reglamentos. (95)

Por las facultades con que cuenta este órgano (no tan sólo de contrarrestar el poder del Comisariado al vigilar sus actos frente a los ejidatarios, sino también aquéllo que hace para el Gobierno, dado que tiene facultad de informar a las autoridades, en caso de que no lo hiciera el Comisariado), es de gran trascendencia en la organización interna ejidal.

Algunos autores señalan que, en realidad, los Consejos tienen poca autoridad y que las precauciones que se han tomado para que exista una democracia en el ejido han sido más de carácter formal que eficaz, ya que el poder se ha concentrado en los Comisariados Ejidales. (96)

"La dinámica interna de organización del ejido adopta la forma de un proceso administrativo", en el que la toma de decisiones está a cargo del órgano soberano que es la Asam-

(95) Ley Federal de Reforma Agraria. Art. 49^o. pp. 30-31.

(96) Reyes Osorio, Sergio, et. al. Op. cit. p. 465. Gutelman, Michel. Op. cit. p. 141.

blea, la ejecución de éstas recae en el Comisariado Ejidal y, el control, en el Consejo de Vigilancia. (97) Como resultado, tenemos que las demandas que los ejidatarios presentan ante las autoridades, son de carácter colectivo, así como la solución de sus problemas. (98)

Tomando en cuenta lo anterior, veremos que el ejido, visto como una célula primaria de la Confederación Nacional Campesina, posee un reconocimiento legal y está organizado con facultades y obligaciones específicas delimitadas, pero en realidad, su funcionamiento dista mucho de lo establecido formalmente -como lo han mencionado diversos autores-; el ejido es susceptible de corrupción y/o manipulación, obstaculizándose así el logro de los fines para los cuales fue creado.

(97) Aguirre Avellaneda, Jerges. Op. cit. pp. 34-36.

(98) Reyes Osorio, Sergio, et. al. Op. cit. p. 483.

CAPITULO QUINTO
MARCO REAL: DECLARACION DE PRINCIPIOS, PROGRAMA
DE ACCION Y ESTATUTOS DE LA CONFEDERACION
NACIONAL CAMPESINA

La Confederación Nacional Campesina se autoconsidera como la organización de los campesinos; es parte integrante del sistema político mexicano ya que, a partir de su creación, se constituye como un sector del Partido de la Revolución Mexicana y continúa, posteriormente como tal, en el Partido Revolucionario Institucional. En su calidad de organización, y como entidad social, proporciona servicios deseados o necesitados por la sociedad y posee una serie de principios filosóficos, normativos y operacionales que justifiquen su existencia y la actividad que desarrollan, además debe presentar una estructura orgánica que pueda considerarse como el marco o armazón que mantenga unidas a las diversas funciones, de acuerdo a un orden lógico y a las relaciones armoniosas. (99)

Tomando en cuenta lo anterior, veremos que uno de los objetivos básicos en este capítulo, es el de efectuar un análisis entre los contenidos donde se establecen los fines de la organización: la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos con que cuenta la Central, de los años 1972 y 1979 a fin de inferir algunas consideraciones importantes que nos evidenciarán el grado de congruencia existente entre los objetivos que persigue la organización y las posibilidades reales de lograrlos.

(99) Terry, George. Principios de Administración; México, Ediciones CECSA, 10a. edición, 1978. pp. 334-338.

Una de las declaraciones importantes dentro de la instauración de la Confederación, fue emitida por el General Lázaro Cárdenas, durante el Congreso de Unificación Campesina del Distrito Federal, efectuado en la Ciudad de México, el 7 de septiembre de 1935. Dicha declaración dice así:

"El Gobierno y el Partido desean que las organizaciones campesinas del país, disfruten de una verdadera autonomía, para que en esta forma puedan tener absoluta confianza en las administraciones revolucionarias". (100)

De esta declaración pueden deducirse algunas consideraciones políticas; por una parte, el Presidente habla en nombre del Gobierno y, por la otra, en nombre del Partido, situación que ya sitúa la congruencia del sistema político mexicano a partir de ésta declaración.

Con respecto a la base anterior, que se refiere a la supuesta autonomía de la Confederación, se sustentan los documentos básicos que la organización emitió y que han pasado por una serie de modificaciones y reformas. De ahí que, en este capítulo, se realice una congruencia de los Principios, Programa de Acción y Estatutos en sus aspectos más relevantes que, en determinado grado, nos muestran la coincidencia o no entre lo que se pretende hacer y lo que es posible realizar y quién se responsabiliza para ejecutarlo, ya que como organización, para el cumplimiento de los objetivos que a sí misma se asigna, debe de conllevar, para su funcionamiento, determinados requisitos lógicos. En este sentido, la Confederación Nacional Campesina no puede ser la excepción.

(100) Historia Documental de la Confederación Nacional Campesina; Tomo I, 1938-1942; México, Editorial Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política. 1981. p. 51.

Las limitaciones del presente análisis se deben a que no existen documentos operativos (Manuales de Organización y de Procedimientos) que permitan esclarecer con mayor precisión, la acción y funcionalidad de la Institución.

Lo mismo podemos afirmar en cuanto a relación directa entre las épocas diversas por las cuales ha transitado la Organización. El aspecto documental, en este sentido, es pobre y sus contenidos, con frecuencia, van orientados a la exaltación del candidato en turno a la Presidencia de la República o al pensamiento político del dirigente de la Institución.

5.1 DECLARACION DE PRINCIPIOS

Siendo esta Confederación un organismo de lucha social, necesariamente persiguiendo un objetivo a lograr. Sin perder la perspectiva de que la organización es un sector del Partido Revolucionario Institucional, es importante señalar que los fines que pretende alcanzar se encuentran supeditados a los del Partido en el poder. Lo anterior ocasiona que, con frecuencia, las declaraciones emitidas por la organización sean supervisadas o tengan el visto bueno de la jerarquía del mismo, por lo que a veces se producen algunas incongruencias en las acciones.

En la primera Declaración de Principios de la Confederación de 1938, se expresaron el sentido y la acción agraria del régimen cardenista, como lo fueron "el convertir a los peones y aparceros en sujetos con derecho a dotación de tierras; al ejido como centro de desarrollo nacional, canalizando los créditos y la asistencia técnica"; al ejido como centro de desarrollo nacional, canalizando los créditos y la asistencia técnica; la distribución de latifundios vía ejidal; porque

los campesinos tuvieron acceso en todos los niveles a la educación que "arranque de las doctrinas del socialismo científico" y porque el magisterio que imparta la enseñanza sea de "extracción proletaria con un criterio revolucionario"; y propugna por la socialización de la tierra y los demás medios de producción; así como de la vigilancia del cumplimiento de los Artículos 3º, 27º, 28º, 123º y 130º de la Constitución; (101) con estos fines nace la Confederación, acorde con su momento histórico y con la característica de ser un organismo "auxiliar de las autoridades políticas y vigilante de la legislación social" según lo declara el Lic. Luis I. Rodríguez, Presidente del Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana en su discurso del 28 de agosto de 1938. (102)

Por lo anterior la organización de los campesinos queda supeditada a la acción del gobierno del partido, perdiéndose su autonomía y los objetivos estarán en congruencia con los de la política agraria del gobierno en turno, más sin embargo, los objetivos antes mencionados son claros y presuponen un compromiso con sus agremiados, a pesar de las limitaciones políticas a que se enfrentaran.

La Declaración de Principios de 1979, sujeto de nuestro análisis rehuyen el establecimiento de compromisos concretos para la Confederación. Asimismo, se procuró redactarlos de tal manera que toda la responsabilidad de acción en el campo se ha dejado al Estado, haciéndola aparecer como una realización de la Confederación, de tal manera que se otorgue importancia a la C.N.C. pero no se atribuye responsabilidades.

(101) Histoaria Documental, Op. Cit. pp. 128, 129 y 130.

(102) Ibidem. p. 103.

La pretensión de explicar cada uno de los Principios es para demostrar falta de fundamentación adecuada, real, auténtica y representativa de los intereses de los agremiados, considerando que la plataforma de Principios debe estar sólidamente elaborada para que sea inobjetable, integrada por un conjunto de aspiraciones claras, de fácil acceso y comprensión, para promover el sentido de solidaridad y convicción en los campesinos, para la lucha por sus intereses.

La Declaración de Principios de la Confederación Nacional Campesina, pretende encubrir los verdaderos intereses de la clase que manipula a los campesinos de México, dándole un cariz de búsqueda inocente y de vínculos de solidaridad con aquellos sectores que demuestren su interés en el cumplimiento de estos fines. Basta detenerse un momento en los Principios que aquí se señalan con los números 9 y 10*, para confirmarlo.

La Confederación no puede considerarse una organización de lucha. Es más bien, un aparato conformista. En su Declaración de Principios se señalan las razones, los anhelos, las intenciones y, en ningún momento, se encuentra que la C.N.C. esté dispuesta a exigir el respeto a los derechos de los campesinos; se conforma con aspirar a pugnar, a decidir, proponer, etc., recogiendo las aspiraciones de sus agremiados.

Existen renglones donde se declara como un grupo de presión, en busca de posiciones, más y mejores, dentro del poder público (esto se puede inferir de los principios aquí señalados como 11 y 15)*.

* Para mayor explicación ver el Anexo único
* Anexo

A continuación se analizarán la mayoría de los principios, los que consideramos de mayor importancia y que formarán parte de un anexo, y sólo se emitirá nuestra opinión con relación a cada uno de los apartados que nos permitirán comprobar los fines de este trabajo.

- METAS DE LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA

En el apartado, que se refiere a las metas de la Confederación, se puede inferir el papel que desempeña para con sus agremiados a quien dice representar, como vigilante de la consumación de la reforma agraria*. Esta posición de vigilante, no la desarrolla sobre el Estado que es el encargado de llevarla a cabo, ya que es a quién se le asignó la facultad exclusiva de expropiar para dotar, ampliar o restituir a unidades ejidales o comunales, (103) así como proporcionar los insumos técnicos financieros necesarios con apego al Artículo 27º Constitucional, pero la acción de vigilancia la ejerce sobre el partido (P.R.I.), y dado que este no la lleva a cabo la Reforma Agraria no puede vigilar su realización.

Por otra parte en ningún momento define las últimas consecuencias de la reforma agraria para dar a conocer cuándo terminará su posición de vigilancia, ni el término reforma agraria que se usa indiscriminadamente ante cualquier situación, ya sea considerada como compuesta por elementos, tales como créditos, maquinaria, fertilizantes, técnica, entrega de tierra, regularización de la tenencia de la misma, etc. y en ocasiones como simple entrega y regularización.

* Anexo

(103) García, Jesús. El Campesinado y la Crisis del Desarrollo Capitalista Mexicano - En Problemas Campesinos. México 1977, Ed. Esac 1977. pag. 21.

Desde otro ángulo, podemos observar que al decir que organizará a todos los productores asalariados* del campo para la defensa de sus intereses, es dudoso que un organismo político pueda conciliar los intereses de ejidatarios, comuneros, jornaleros y pequeños propietarios, ya que no todos los grupos campesinos tienen las mismas posibilidades de participación activa en las ventajas del desarrollo nacional y se manifiesta diferentes grados de poder político y económico entre ellos, ya que aproximadamente existe un 85% de la población campesina pauperizada y semiproletarizada y una minoría, aproximadamente un 4%, que posee las mejores tierras, que explota con técnicas modernas y con una alta producción, (104) por lo anterior los intereses son antagónicos los que pretende defender.

Por lo antes expuesto podemos decir que sus metas son imprecisas, por otra parte siendo un sector del P.R.I. muy poco podrá hacer desde este punto para "mantener la unidad de sus integrantes y velar por que las demandas populares sean satisfechas". (105)

- CONSUMACION DE LA REFORMA AGRARIA

En relación a los postulados sobre la Consumación de la Reforma Agraria, conviene hacer hincapié sobre estos aspectos, a fin de evaluar adecuadamente la posición de la organización y conocer cuales son los objetivos que pretende alcanzar para satisfacer las demandas de sus agremiados.

Para entender qué es la Reforma Agraria en México, es necesario conceptualizarla, referencia que la Confederación

(104) García, Jesús. Et. Al. Op. Cit. p. 6

(105) VII Asamblea Nacional Ordinaria, Memoria. México 1972. pp. 99-100.

(*) Anexo.

Nacional Campesina no menciona, quizá por considerarla sobreentendida. Posiblemente se apoya en el artículo 27º Constitucional.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que la Reforma Agraria en México es un proceso mediante el cual se cumplen los postulados constitucionales, en materia agraria, siendo estos los siguientes: a) Restitución y Dotación de Tierras; b) Supresión de Latifundios; c) Creación de Ejidos; d) Dotación de Insumos Materiales y Técnicas para el Campo y e) Creación de Nuevos Centros de Población.

Los diferentes gobiernos Constitucionales han realizado diversas acciones en cada uno de los postulados enunciados anteriormente. Entendemos pues, que este proceso conforma la Reforma Agraria, misma que la C.N.C. adopta para luchar, no obstante que este proceso no ha sido continuo, ya que "cada gobierno improvisaba o improvisa su propia política agraria, sin tomar en cuenta las anteriores, cada seis años se inicia una nueva reforma agraria y renace una nueva esperanza de que sea la última. Se sigue pensando en las soluciones de 1910 en 1976, cuando ya no hay tierra qué repartir a cerca de 5 millones que carecen de ella. De ahí la urgencia de un nuevo replanteamiento del problema que tome en consideración la realidad del campo, las distintas culturas de nuestras sociedades campesinas". (106)

Por lo que la Confederación no ha asumido una posición acorde con la problemática de sus agremiados y sí se ha ajustado a las políticas de los gobiernos, como lo demuestran las

(106) Sánchez G., José. Consideraciones en Torno al Problema Agrario. En Problemas Campesinos. México 1977. Ed. Esac 1977. p. 46

declaraciones del Ing. Ferrer Galván en enero de 1953, (107) al apoyar el Plan de Emergencia Agrícola para aumentar la producción de alimentos y no denunció en ese momento la falta de apoyo técnico-financiero que padecían los campesinos.

Ante esta situación se pueden formular las reflexiones siguientes:

a) En cuanto a sus aspiraciones la C.N.C. puede considerarse obsoleta dado que su mayor preocupación es la dotación y restitución de tierras.

b) AL no formular ni concretar tácticas de lucha, se convierte en caja de resonancia de las acciones del Gobierno en materia agraria.

c) La supuesta organización del campesino, que tanto menciona, realiza el Gobierno, mediante procedimientos establecidos previamente, sin el concurso de la Confederación, luego entonces, la asociación sería un apéndice del Gobierno Mexicano

d) EL problema rural radica en la producción y productividad, derivados de la organización agrícola y agraria. Al respecto, la Confederación sigue empeñada en declarar, no en hacer; en promover, no proponer; apoyar, no realizar; situación que le resta la razón de existir, en su intención de representar a una clase: la campesina.

(107) Pellicer de Brody y Reyna, José Luis. Historia de la Revolución Mexicana, Período 1952-1960. Ed. Colegio de México, 1978. p. 35

- EL DERECHO A LA TIERRA, A LA EDUCACION Y AL TRABAJO

En el apartado de "El Derecho a la Tierra, a la Educación y al Trabajo", la Confederación no establece su posición, ni el objetivo que pretende alcanzar, o el tiempo en el cual esperaría que las políticas gubernamentales dieran fruto, a fin de que todos sus agremiados tuvieran acceso a la educación. En general, no establece un objetivo propio en el aspecto educativo, ni define su posición ante la política educativa, ya que "las Escuelas Secundarias Agropecuarias y de Enseñanza Superior están muy lejos de proporcionar los técnicos que el país demanda en este campo. Nuestras escuelas, además lejos de fomentar el arraigo de los jóvenes al campo, suelen por el contrario despertar en ellos el amor por la vida urbana y por los puestos burocráticos". (108)

Sería positivo para el campesino, que la C.N.C. definiera a qué tipo de educación aspira para sus agremiados, hasta qué nivel, exponiendo, por otra parte, según el principio numerado aquí con el 6, que la "confederación manifiesta que la reforma agraria no culminará sino hasta que todos los ejidatarios... deriven de la tierra... ingresos suficientes para sostener condiciones de vida decorosa, que les permitan gozar de salud, desterrar la ignorancia..."*, reconociendo definitivamente que son las condiciones económicas las que ofrecen la oportunidad de vivir decorosamente y no la educación, quedando sin razón de ser el principio numerado con el 20, quedando además sin definir si auxiliará o participará en alguna medida, para que los resultados de la educación sean los que menciona.

(108) Sánchez G. José Et. Al Op. Cit. p. 59

Desde que la política educativa gubernamental instituyó la capacitación para el trabajo, la Confederación la consideró como un medio más para alcanzar el desarrollo económico de los mexicanos y, de igual manera, el Estado ha considerado desde siempre, la educación y con ella, la castellanización y la alfabetización, como uno de los medios que coadyuvan a alcanzar el desarrollo social y político de los mexicanos. La mención de que los planes nacionales de educación deberán ser aplicados con orientación productiva, es una simple aceptación -a lo sumo adhesión- a la política gubernamental.

- PRODUCCION, PRODUCTIVIDAD Y ORGANIZACION ECONOMICA DE LOS PRODUCTORES

Ningún compromiso, por solemne que éste sea, puede respetarse si no se cuenta con los elementos necesarios para cumplirlo. Un compromiso de la naturaleza que menciona la C.N.C., a efecto de que todos sus agremiados, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, solicitantes de tierra y jornaleros agrícolas, se comprometan a aumentar la producción y productividad, necesitaría contar con los elementos económicos mínimos, así como lo concerniente a la potencialidad de producción de la tierra que sus agremiados tienen para su explotación, cabe mencionar que "en el año de 1960, de los 44.5 millones de hectáreas pertenecientes a los ejidos, sólo el 23% eran tierras de labor, el 44.1% pastizales, el 18% bosques, y el 14.3% tierras improductivas agrícolamente. En este mismo año el promedio nacional de tierras de labor por ejidatario fue de 6.5 hectáreas y promedio de riego de 0.93 hectáreas, aunque en esto existen fuertes diferencias regionales", (109) a pesar de que para 1970 el ejido creció

(109) Reyes Osorio, Sergio. Et. Al. Op. Cit. pp. 116-117.

a 70 millones de hectáreas, que pertenecen a 2'400,000 ejidatarios, la parcelación de la tierra entregada, su baja calidad y la falta de medios para hacerla producir, solo ha multiplicado el esquema de estancamiento en el sector ejidal, (110) por lo tanto su baja producción afecta en consecuencia los niveles de ingreso de los ejidatarios, necesarios para poder cumplirlo.

Suponiendo que los mencionados sujetos se comprometieran, en ningún momento, ni en ninguna parte, la Confederación aclara qué tipo de medidas adoptará y aplicará si no se cumple con el mismo. Tampoco aclara qué acciones tomará si los sujetos no se comprometen, o las condiciones concretas en que se suscribirá el compromiso, dónde constaría o quién sería el responsable de controlar su cumplimiento.

Sería más positivo (en aras de la elevación de la producción y productividad), que la Confederación exigiera que a los campesinos se les entregue a tiempo y en cantidad necesaria, los recursos financieros y técnicos para elevar su rendimiento agrícola, así como solicitar y abrir nuevas tierras al cultivo bajo una política de irrigación para que se aprovechen los recursos acuíferos e intervenir a fin de que el Estado conserve los recursos renovables y no se pierdan por falta de control y vigilancia las tierras cultivables. Las propias condiciones en que se les entregarían estos recursos, los obligaría a elevar la producción y la productividad.

En cuanto a la política de redistribución equitativa del ingreso, el simple hecho de que los sujetos se comprometan a elevar la producción y productividad, la hace difícilmente realizable por las razones antes citadas.

(110) Mariscal Francisco. Et. Al. Reunión Nacional sobre el Sector Agropecuario, IEPES, México 1976.

Sería tal vez más positivo que la Confederación, una vez establecido el compromiso señalado anteriormente, demandara la participación directa del campesinado, para presentar alternativas de solución a los problemas que pudieran enfrentar los planes y programas del Estado referidos al campo y no demandar participación directa, únicamente para certificar que los ejidos conozcan y después aprueben y apoyen los planes y programas del Estado.

El aumento de la producción agrícola, forestal y pecuaria se logra con los factores de la producción debidamente organizados, coordinados y controlados. Es innecesario que ningún organismo político se ponga a luchar por el incremento de la productividad, si existen los elementos fundamentales. Si los campesinos tuvieran a su alcance todos los recursos técnicos y financieros, no sería necesario que la Confederación luchara porque sus agremiados aumentaran y mejoraran la producción.

La Confederación debería comprometerse a trabajar para provocar las condiciones favorables en pro de la mecanización de las labores agrícolas en todas las zonas del país donde se requiera y, en cambio, solamente enuncia que el Gobierno, por sí mismo, intensifique acciones técnicas para el campo.

Igualmente la Confederación prefiere hablar de esfuerzos y no de planes en lo relacionado con la ocupación de la mano de obra campesina; éste problema lo deja al Gobierno quedando ella en el papel de pugnadora. En otros casos, procurará que se lleve a la práctica un intenso programa, encaminado a desarrollar el sentido de responsabilidad entre los socios y dirigentes, difundiendo los conocimientos básicos del cooperativismo, partiendo de la base de que deberán establecerse

sociedades cooperativas, cuando las características de las explotaciones lo recomiendan dándolas por sobreentendidas.

Asimismo, se conforma con la pretensión de perfeccionar únicamente el funcionamiento de las organizaciones económicas y no las estructuras de las organizaciones. De esta manera logrará tan sólo mejorar una parte de las mismas, pero la otra, a la que no se le presta la mayor atención, seguirá siendo ineficiente, por lo que la Organización en su conjunto permanecerá como hasta ahora.

Cabría aclarar que la producción en lenguaje económico, es la combinación de uno o más factores productivos con los factores del trabajo, para crear los medios de satisfacción que cubran las necesidades individuales o sociales del hombre. La productividad sería la combinación y organización óptima, o más adecuada, de estos factores que hace el hombre, para lograr una gran eficiencia en la cantidad y calidad de dichos satisfactores.

Si tomamos como punto de referencia las dos ideas anteriores, tendremos que la C.N.C., para lograr los propósitos mencionados, necesitaría adoptar los siguientes elementos:

- 1) Proporcionar a los campesinos información técnica sobre cómo hacer producir la tierra.
- 2) Cómo obtener recursos financieros que se traduzcan en recursos físicos.
- 3) Información de cómo remunerar a los campesinos por su trabajo.
- 4) Información técnica sobre el manejo de maquinaria

agrícola.

5) Información sobre las variedades agrícolas más adecuadas.

Como se ha mencionado con anterioridad, ningún compromiso puede respetarse si no se cuenta con los elementos necesarios para cumplirlo.

Es evidente pues, que la C.N.C no se preocupa por proporcionar a sus agremiados los elementos necesarios, sino sólo a nivel declarativo, y en ningún momento, se traducen en medidas concretas que la responsabilicen o señalen como causante de cualesquiera de las medidas o elementos mencionados.

- COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS DEL CAMPO

Uno de los problemas a que se enfrenta el campesino es el de la comercialización de sus productos, dado que en la "estructura del aparato distributivo de los productos agropecuarios, es un proceso de intermediación excesiva y especulativa, cuyas deformaciones afectan tanto al producto como al consumidor. La excesiva intermediación ocasiona que los costos reales de las cosas se eleven muy por encima de los costos necesarios". (111) A pesar de que existe este problema y que en consecuencia ha provocado la descapitalización en el sector agropecuario, la confederación se conforma con mencionar que considera importante que el Estado dé solución a los problemas, bien podría ella ofrecer una alternativa para resolver los problemas que plantea y que son los siguientes: a) la

(111) Ing. Pessfah. El Herald de México, 25 de octubre de 1975.

eliminación sistemática de intermediarios; b) acaparadores; c) aumento de centros de recepción y acopio; d) integración de una red nacional de este tipo de instalaciones y e) el logro de un pago justo, conforme a los costos reales del cultivo. Todo ello deberá realizarlo al Estado, sin recibir ningún tipo de apoyo por parte de la C.N.C., especialmente en lo relacionado con la preocupación de la organización porque el campesino reciba precios justos.

Igualmente, tampoco se compromete a exigir respeto a los precios de garantía. Por otra parte, los precios de los productos deben fijarse de acuerdo a la inversión y al esfuerzo realizados y en función de la oferta y la demanda.

Por otra parte, en lugar de demandar estudios, podría presentar alternativas de solución y, de esta manera, autoinvolucrarse en el enfrentamiento al problema que representan las "cadenas innecesarias de intermediarios", que sí menciona el problema y requiere de un estudio, por lo menos podría aportar suficiente información, por ser un grave conflicto al que se enfrentan sus agremiados.

El apartado solamente señala los problemas a que se enfrentan los campesinos y ello no aporta soluciones, por ello, cualquier acción que se generara a partir de esta Declaración, sería únicamente dispersa, carente de una estructura definida y de una orientación precisa.

- RECURSOS PARA EL CAMPO

Uno de los aspectos fundamentales del campo, es el de procurarse los recursos necesarios para el desarrollo adecuado y ésta es precisamente la piedra angular sobre la que los últimos gobiernos se han apoyado, para tratar de lograr

mayor productividad.

Es bien sabido que nuestro país se encuentra pasando por una fuerte crisis económica, que afecta intensamente al sector agropecuario, pues a pesar de lo enunciado sobre la autosuficiencia alimentaria en granos, la Conasupo anunció, durante el mes de enero de 1982, la necesidad de efectuar la importación de diversos cereales para consumo nacional.

Por otra parte cabe señalar que por ejemplo, en el año de 1975 el Banco de Crédito Rural canalizó al Sector Ejidal 21,480 millones de pesos, que solo cubrieron un 25% de las necesidades de crédito de dicho sector (112) y si tomamos en consideración que dichos créditos, casi siempre se canalizan en zonas en donde se garantice su recuperación (113) por lo que la gran mayoría de ejidatarios carecen de los insumos y financiamientos necesarios.

Al respecto la C.N.C. continúa pronunciando buenos deseos y soluciones verbales. Las acciones concretas, dignas de crédito, las localizamos en instituciones oficiales y regidas por normas establecidas dentro de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Es también evidente que, por su misma situación, el campesino auténtico no es sujeto de crédito, salvo con el aval oficial, factor que se convierte frecuentemente en subsidio. Muestra de este hecho son los mecanismos de otorgamiento de semillas y fertilizantes, cuya base fundamental es la dotación de estos insumos a precios muy por debajo de su costo (aunque es verdad que se produjeron varios millones

(112) Sánchez G. José. Et. Al. Op. Cit. p. 60

(113) García Jesús. Et. Al. p. 60.

de toneladas durante 1981, también es verdad que los costos de esa acción fueron muy altos).

De los mecanismos concretos de promoción y de créditos e insumos, la organización tampoco establece los medios adecuados, ni siquiera los aspectos normativos básicos.

Es interesante observar que en este apartado se incluye la idea de la elaboración de un cuidadoso programa, sin embargo no se conoce nada absolutamente sobre él. Al tratar acerca de las prioridades, no se localizan éstas de ninguna manera, ni siquiera la jerarquía que debe observar.

Por estas razones se considera que la Confederación no podrá hacer grandes esfuerzos, ni aún comprometiéndose para proveer de recursos, de una manera efectiva, para el campo, salvo la gran productividad de declaraciones al respecto

- PLANIFICACION DE LA PRODUCCION

La Confederación Nacional Campesina se conforma con luchar porque los campesinos participen en la planeación y se organicen en beneficio de la productividad, sin atreverse a exigirles que participen en la planeación, manejo y control de la producción, lo cual no ayudará a alcanzar una sociedad de trabajadores campesinos. Por otra parte, es dudoso que por el simple hecho de lograr la participación campesina en la planeación y organización de la producción, se vaya a complementar la investigación científica y tecnológica, con respecto a la cual no se especifica a qué está referida.

Los campesinos por otra parte, no obtienen ninguna ventaja concreta con la expresión de la necesidad de que se

determine técnicamente las superficies que deberán dedicarse a cada ramo de la producción, pues aunque plantea un plan de acción concreto, no se exige su cumplimiento, ni quién lo realizará, o sólo se determina la fecha de iniciación.

De hecho la Confederación no establece compromisos.

Pugna por la racionalización de la tierra, sin proponer un plan específico.

Expone la necesidad de exigir que se aprovechen las inversiones que realiza el Estado para riego.

Afirma la urgencia de intensificar la acción gubernamental, encaminada a estimular el desarrollo económico y social de zonas áridas y semiáridas, procurando reestructurar la investigación científica y especializada, con el monto de recursos oficiales y privados.

En todo lo anterior, no existe un compromiso, un plan concreto de acción, ni siquiera un responsable; con procurar y afirmar no se puede evaluar ninguna acción objetiva.

En el caso de los principios numerados como 43 y 56*, la Confederación se muestra oportunista, pues la reestructuración administrativa no necesita promoverse, puesto que existe una reforma administrativa que está implantando cambios dentro de la administración pública, en todas sus áreas. La Confederación intenta hacer suyas y hacer pasar como acciones propias las que otras organizaciones están llevando a cabo.

* Anexo.

Asimismo, la Confederación demanda que se elabore una legislación para la planificación y fomento de la producción agropecuaria y forestal, sin comprometerse a participar, a pesar de que cuenta con Diputados y Senadores electos que la representan; tampoco menciona qué acciones concretas llevará a cabo si su demanda no es satisfecha.

- VIVIENDA, SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD SOCIAL

En lo que se refiere a la lucha por la vivienda, la seguridad y la solidaridad social, la Confederación dispersa nuevamente su objetivo, ya que ni los banqueros o los grandes industriales necesitan que ella luche porque tenga derecho a la salud. Si la acción de la Confederación se "desparrama" a todos los mexicanos, deja de ser una asociación representativa del grupo que la constituye: el campesino.

Igualmente, la Confederación aprovecha lo creado ya por el aparato estatal, mencionándolo en lo que se refiere a los campesinos, especialmente en lo tocante a la seguridad y solidaridad social, dándole el carácter de un buen propósito y no de compromiso concreto, con características definidas.

En el caso de la vivienda, específicamente, el contar con una habitación higiénica y cómoda es un derecho de todos los mexicanos; el hecho de que la Confederación lo reconozca como tal, no les otorga la posesión de viviendas que les permitirían dar, a las familias campesinas, una mejor calidad de vida.

En general, la Confederación explota la creatividad ajena, y aquéllo que ya fue instituido, para afirmar que hará algo, siempre en concordancia y en apoyo a los programas gubernamentales de orientación social, familiar, nutricional y,

en general, de educación integral. Por su parte, al proponer que la Confederación accionará mecanismos de apoyo que permitan la utilización de las horas libres del campesino para ayuda mutua, construcción de escuelas, mejoramiento de viviendas, etc., es ilógico que todo ésto se pueda realizar durante las horas libres de unas cuantas personas, quedando sin definir tampoco el tipo de apoyo que la propia Confederación Nacional Campesina prestará.

La intención de que los campesinos queden incorporados al regimen del Seguro Social, es una meta expresada, con hechos y palabras, por el Gobierno Mexicano. Si la Confederación manifiesta que procurará alcanzar la misma meta, no es sino seguir la línea gubernamental de conducta, ya trazada, para hacer propios los objetivos del Gobierno.

Por regla general, la Confederación Nacional Campesina reconoce los derechos básicos del ser humano: tener salud, comida, vivienda y todos los servicios a que tiene derecho cualquier colectividad (en este caso la rural) lo que no aporta nada nuevo a sus agremiados salvo, tal vez, las expresiones de adhesión a las políticas gubernamentales de expansión del sistema de seguridad y solidaridad social que podrían, en un momento dado, facilitar la labor del personal empleado por el Gobierno que proporciona algunos servicios de este tipo en el medio rural, pero siempre sin establecer ningún compromiso. De ahí que el nivel de vida de cada colectividad rural dependa, en gran medida, del esfuerzo gubernamental por cubrir y subsanar las carencias y deficiencias de servicios en las zonas mencionadas.

- LOS ASALARIADOS DEL CAMPO

Uno de los problemas que prevalece en el agro mexicano

es el de los campesinos sin tierra, con pocas posibilidades de que se les llegue a dotar de ella, por lo que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo, por lo que la Confederación pretende agruparlos en sindicatos.

En relación con las metas estipuladas para el sindicato Nacional Campesino de Trabajadores de las Ramas Agrícolas, Ganadera, Forestal y Conexos, C.N.C., como son la elevación de salarios y del nivel de vida del jornalero del campo, se han de lograr legalmente a través de un Contrato Colectivo de Trabajo: la Confederación no manifiesta que el Sindicato exigirá o contará con tal instrumento jurídico. Tampoco se estipula, a fin de que haya salarios y prestaciones justas, la naturaleza de las bases para la contratación.

También se debe considerar que si la producción está fundamentalmente en manos de propietarios, ya sean grandes o pequeños, y el Sindicato se declara aliado de la producción, se acepta tácitamente ser aliado del patrón y propietario. Definitivamente, al ser aliado de los patronos, un Sindicato así no podría cumplir con el papel de defensor de los trabajadores agrícolas, ya que está bien que los trabajadores tengan conciencia de la importancia de la relación trabajo-producción, pero al no existir un instrumento legal que norme la relación laboral con el patrón y al estar el Sindicato de parte del propietario, este propósito se deteriora sin duda alguna.

La inmensa mayoría de los trabajadores agrícolas mexicanos que emigran del País, lo hacen hacia los Estados Unidos de Norteamérica; en calidad de indocumentados. En otras palabras, se convierten en inmigrantes ilegales, sin derecho a la protección de las Leyes. Por ésto, es ilusorio, por parte de la Confederación, proponer un trato legal en el país en el que se encuentran ilegalmente.

Lo anterior permitiría suponer que se organizarán en las extrafronteras mexicanas, secciones del Sindicato Nacional Campesino, para el establecimiento de cláusulas de contratación entre patrón y jornalero agrícola, lo que no es más que un olvido de la realidad jurídica del país vecino.

En este apartado, a pesar de que se define el objetivo a lograr, hay gran inconsistencia, además de ser cuestionable, dado que nunca se menciona qué medios se utilizarán para alcanzarlos ya que, aunque tenga la titularidad de un Contrato Colectivo de Trabajo, de hecho no cuenta con él; además, cabe señalar que existe un tabulador de sueldos emitido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que es la Dependencia facultada para ello, por el cual se rige o deben regir las diferentes zonas del país.

Sería conveniente que se establecieran los mecanismos necesarios, dado que la Confederación tiene el reconocimiento jurídico necesario, a fin de que se respeten las disposiciones legales, en materia laboral, en el campo mexicano. Esta omisión hace que se pierda su posición de carácter sindical, pues únicamente organizan a los asalariados, sin comprometerse a ser realmente sus representantes.

5.2 EL PROGRAMA DE ACCION

Desde el punto de vista de la administración, todas las organizaciones con metas definidas, desarrollarán una o varias actividades para cumplir con los objetivos que precisaron sus miembros, por lo que las acciones planeadas integradas en una estructura y diseñadas para lograr un objetivo determinado, deben incluir las acciones que se emprendan, las instalaciones, los compromisos, suposiciones implicadas y las áreas hacia las cuales deberán dirigirse los esfuer-

zos. (114)

En el caso de la C.N.C. como organización, se plantean fines y objetivos para cuyo cumplimiento es indispensable el desarrollo de planes y programas que le den validez a cada una de las partes de su estructura, mediante la aplicación y desarrollo de los mismos.

El Programa de Acción debe ser, básicamente, un instrumento en el que se concreten todas las actividades de una organización, ésto es de la C.N.C., que tiene determinados objetivos a lograr, pero ésto sólo se llevará a cabo mediante el desarrollo de actividades concretas, estableciendo metas específicas, y todo el Programa de Acción debe estar sujeto a ello, para poder establecer congruencia con la Declaración de Principios. De otro modo, se convertirá en un instrumento prometedor y lleno de esperanzas que jamás se van a cumplir.

El Programa de Acción de la Confederación Nacional Campesina contiene veintidós objetivos que contemplan:

Plan Nacional para Liquidar el Rezago Agrario:

Su objetivo es lograr la liquidación del rezago agrario, con la resolución definitiva de todos los expedientes de dotación, ampliación, nuevos centros de población, confirmación y titulación de bienes comunales, expropiaciones, solicitudes sobre terrenos nacionales; dotación y ampliación de aguas y la ejecución de las resoluciones pendientes. Para cumplir ésto, responsabiliza a sus cuadros directivos (Comité Ejecutivo Nacional) y Ligas de Comunidades Agrarias, quienes se coordinarán con las Dependencias oficiales.

(114) Terry, George. Op. cit. pp. 338-339.

Programa de Estadística e Información Agraria:

Contiene:

- a) Un inventario de problemas por núcleos de población.
- b) Estado actual de trámites.
- c) Grado de dificultad para liquidar rezagos administrativos.
- d) Características geográficas y recursos naturales para cada núcleo.
- e) Aspectos socioeconómicos.
- f) Organización política.

Para realizar este programa, se responsabiliza al Comité Ejecutivo Nacional y a las Ligas de Comunidades Agrarias.

Obras de Infraestructura; Políticas de Empleo e Incremento en la Producción Agropecuaria:

El objetivo que pretende este programa, es de "sostener el criterio de que el Estado aplique inversiones a la creación de una infraestructura", que absorba la mano de obra y genere considerables aumentos en la producción agropecuaria. Su participación con las dependencias del Sector Público es de coordinación y enlace, e intervienen directamente el Comité Ejecutivo Nacional, las Ligas de Comunidades Agrarias y las Uniones Nacionales de Productores.

Créditos, Insumos y Maquinaria:

Su objetivo es dar "estímulo y apoyo hacia todos los productores organizados que han elevado sensiblemente la producción, a través del establecimiento de mecanismos de apoyo con las Instituciones Oficiales". La responsabilidad de su ejecución recae sobre el Comité Ejecutivo Nacional.

Plan Nacional para la Comercialización Directa de Productos Perecederos:

El objetivo de este plan, es el que el Estado sea quien constituya un Plan de Comercialización que integre desde la siembra hasta su destino final, otorgamiento de créditos a productores, creación de centros de acopio, transportación por los propios productores y centrales de abasto administradas por el Estado. La participación es por medio de la coordinación con las Dependencias Oficiales de este ramo, interviniendo: la Comisión Nacional para la Organización de la Producción, Transformación, Comercialización y Consumo de los Productos del Campo, la Secretaría de Comercialización del Comité Ejecutivo Nacional y las Ligas de Comunidades Agrarias.

Programa Nacional de Aprovechamiento de Recursos No Renovables:

No hay un objetivo que defina la meta de este programa; sólo se hace mención de la participación de los ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios en dicho programa, así como de las Ligas de Comunidades Agrarias, Comités Regionales y Municipales, en coordinación con las diferentes dependencias gubernamentales.

Plan Nacional de Protección al Consumidor en el Area Rural:

El objetivo que se fija como permanente en este Plan,

es el de proteger al consumidor del área rural, estableciendo una Comisión Nacional y Comisiones a nivel Estatal, que se coordinarán con: la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, Instituto Nacional del Consumidor y la Comisión de Precios y Salarios. Las Comisiones tienen como objetivo, el de tratar de orientar a los campesinos, para que sus "ingresos tengan una aplicación justamente dedicada a satisfacer sus necesidades básicas".

Seguridad y Solidaridad Social:

Aquí encontramos que los programas se orientan para proporcionar y alcanzar el bienestar y la seguridad social, todos aquéllos que ha instituido el Estado para el desarrollo integral de la familia. Como objetivo de esta apartado, se contempla lograr la incorporación al regimen de seguridad social de los productores agrupados en Uniones Nacionales. Lo anterior lo llevarán a cabo los Secretarios correspondientes del Comité Ejecutivo Nacional, las Ligas de Comunidades, los Comités Regionales, Municipales, la Vanguardia Juvenil Agrarista, las Ligas Femeniles y el Voluntariado Nacional de la C.N.C. a través de la promoción.

En estos planes, con excepción del programa de estadística e información agraria, que es en el cual se compromete a los cuadros directivos para su elaboración y ejecución, sin la participación del sector público o de las dependencias oficiales correspondientes; sólo se menciona que su papel es de coordinación, apoyo o enlace, o bien coadyuvando y promoviendo, con las diferentes dependencias del sector público, para la implementación de dichos planes, o más aún, no interviniendo en su elaboración.

En lo que respecta a los resultados que se esperan

con esta colaboración, no se contempla el tiempo en que lograrán alcanzar los resultados previstos cuando se cumplan todos los objetivos.

Programa Permanente de Actualización de Derechos Agrarios y Expedición de Documentos Básicos:

Señala qué aspectos se deben considerar, como la depuración censal e investigaciones generales de usufructo parcelario, así como juicios privativos de derechos agrarios y su papel a desarrollar, cuando se lleve a cabo el programa, se coordinará con las autoridades, situación que se dá también en el Programa de Inversiones Productoras, con indemnización por expropiación para llevarla a cabo y, de este modo, se invierta en agroindustrias y empresas sociales productivas.

En materia de Amparo, sólo se pronuncia porque su uso esté apegado a lo que marca la Constitución y, en caso de que se afecten predios amparados con certificado de inafectabilidad, se fijen contrafianzas a fin de que los campesinos puedan entrar y cultivar la tierra de inmediato.

Fondo para Campesinos de Zonas Productoras de Petróleo:

El objetivo que pretende, es de crear un fondo para aquéllas zonas en donde se efectúe la explotación de petróleo, para que sean beneficiados los campesinos de éstas áreas, con obras de infraestructura, fuentes de trabajo, incremento de la productividad de las tierras y se logre evitar, "mediante acciones creadas, el deterioro ecológico".

Rehabilitación de Obras de Infraestructura del Sector Agropecuario:

En este no señala un objetivo a alcanzar, ya que

sólo menciona que es el Estado quien se ha responsabilizado de rehabilitar los sistemas de riego de todo el País, desazolve revestimiento de canales, elevación de cortinas, ampliación de la red, corrección de trazos, etc., y la importancia de que se lleve a cabo. Sin embargo, no define su participación en este tipo de programas, así como las áreas que han intervenido y su única función y responsabilidad es apoyar al Estado para que lleve a cabo este tipo de programas, mas no define cuándo ni cómo dará ese apoyo.

En ambos programas no se establecen áreas de responsabilidad, y su papel como Organización se traduce sólo a nivel de gestoría, únicamente en lo que sea necesario, sin especificar cuáles son, en qué consistirán y ante quién las harán, por lo que se diluyen las consecuencias que en estos términos pudieran alcanzar.

Planificación de la Producción:

Como objetivo a lograr, está el demandar al Estado que expida una "Ley que norme y fomente la producción" en la que se considere la potencialidad productora del suelo en las diferentes regiones del País. Además, reconoce que es el Estado quien puede lograr cambios en los sistemas de producción agropecuaria. No establece cuándo hará la demanda, por lo que sólo esta acción queda a nivel declarativo, sin profundizar o detallar otra alternativa para que se lleve a cabo una planeación de la producción.

Comercialización de la Carne:

El primer objetivo que se identifica es que, a través de sus Legisladores en este sector agrario, se eleve una iniciativa de Ley que regule y estimule la producción ganadera

sólo para ejidatarios y comuneros (dejando fuera a sus también agremiados, los pequeños propietarios).

El segundo objetivo que persigue es la promoción, para que el "Estado sea el que controle los canales de comercialización y los centros de distribución, abastecimiento de ganado de las Uniones de Productores de Ganado Ejidales o Pequeños Propietarios". No se establece qué tipo de promoción hará ante el Estado para cumplirlo.

El tercer objetivo trata también sobre la promoción que hará, a fin de que "sólo se permita la exportación de ganado cuando quede satisfecha la demanda interna". No establece cómo llevará a cabo el logro de este objetivo, así como tampoco en qué consistirá su participación para restringir la exportación.

Como último objetivo, para que se generen más empleos procurará la "sustitución de la ganadería extensiva por la intensiva". No se especifica cómo llevará a cabo este objetivo, ni tampoco se definen los medios para procurarlo.

Como se podrá ver, para cumplir los objetivos que se identifican como tales, a excepción de la iniciativa de Ley, en la cual responsabiliza a sus Legisladores, no se compromete en ninguna otra área para cumplir los objetivos marcados; se pierden a sí mismos por las limitantes, para quedar en meros pronunciamientos.

Alianza para la Producción:

En cuanto a este rubro, no se establece ningún objetivo a alcanzar; sólo se mencionan los compromisos que ha adquirido con las Dependencias del Sector Agropecuario, los conve-

nios firmados con Pemex, así como otros que se han formulado para atender problemas de carácter educativo, de capacitación, de explotación y revisión de precios y monto de superficies destinadas a determinados cultivos. Así mismo se menciona que los campesinos han participado a través de la Confederación de diversos programas, sin especificar en cuáles, así como cuál ha sido el papel que desempeña la Confederación para la realización de estos programas.

Capacitación Campesina:

El objetivo que se identifica y se da por hecho, es que "ha venido estableciendo convenios con las dependencias del Estado creadas con objeto de capacitar al campesino en la organización económica de su comunidad y en tareas específicas de la producción agropecuaria". (Para llevar a cabo este tipo de convenios, no responsabiliza a ninguna área para elaborarlos).

Trabajo Colectivo:

El objetivo es el de promover la organización del trabajo colectivo en el campo en sus "diversos niveles, desde el cultivo de la tierra, adquisición de insumos y la comercialización de sus productos, en coordinación con las dependencias oficiales respectivas. No se señala quiénes se responsabilizarán de la promoción, ni en qué consistirá su papel ante las dependencias públicas.

Organización Económica de los Productores:

Para esta acción, sólo se establece que continuará con la promoción de la organización económica de los productores, de conformidad con sus Estatutos y, para ésto, habría

que remitirse al artículo 8º del capítulo II, en el que se menciona que la organización económica de los productores, es a través de las Uniones Nacionales "por ramas de la producción", en las cuales se constituyen para organizarlos, a fin de que sus miembros obtengan mayores rendimientos, tanto en producción, como en comercialización.

Las Uniones de Productores se integran por miembros que tienen como actividad básica el cultivo determinado de un producto agrícola, ganadero, o la explotación de recursos, tanto renovables como no renovables, por lo que es el Secretario de las Uniones Nacionales quien tiene a su cargo fomentar este tipo de organización y también, el Secretario de Acción Cooperativa, entre otros miembros. Ahora bien, esta acción se puede prestar a confusión, pues no define qué es lo que se entiende por organización económica de productores y es por eso que aquí se interpreta que se refiere a la Unión Nacional de Productores por ramas de la producción.

Trabajadores del Campo:

En esta acción, sólo se hace del conocimiento que llevó a cabo el Acuerdo del Congreso Extraordinario del mes de agosto de 1978, al constituirse el "Sindicato Nacional de Trabajadores de Ramos Agrícolas, Ganaderos, Forestal y Conexas, A.C."

Compromiso de Gobernantes ante la Confederación:

En lo que respecta a esta acción, demanda a los representantes de elección popular (Presidentes Municipales, Gobernadores y Presidente de la República), que incluyan durante el ejercicio de su cargo, programas que se basen o comprendan aspectos de la Declaración de Principios o Programas de Acción.

de la C.N.C.

Cooperación de Todos para la Ejecución del Programa de Acción:

En esta acción, el objetivo que se pretende es que exista una coordinación entre sus cuadros directivos para el logro de los objetivos contenidos en la Declaración de Principios. En esta acción, se enfoca el objetivo sólo a los miembros dirigentes.

En conclusión, el Programa de Acción menciona las operaciones de planeación y programación para lograr como objetivo el éxito de la reforma agraria.

El hecho de que estos planes y programas se encuentren a nivel declarativo en las diferentes Secretarías de la Confederación, no implica que realmente existan y se den. Es un hecho concreto que una vez que se ha cumplido con la Declaración de dichos planes y programas, se delegue al Gobierno toda la responsabilidad, desde su elaboración hasta la ejecución de los mismos, como el caso de la comercialización directa de productos perecederos.

Las consideraciones anteriores nos llevan a tomar la consumación de la reforma agraria, como un objetivo cuyo cumplimiento se da por los recursos que el Estado emplea en ello, mas que por el hecho meramente declarativo de la Confederación Nacional Campesina.

Cabe añadir que, para el cumplimiento de sus declaraciones, a través de la coordinación, apoyo y/o promoción, implica que su compromiso de participación esté condicionado a que el Gobierno lleve a cabo cada uno de los puntos de su Programa de Acción, pero no se comprometen a elaborarlo, ni

tampoco a cumplirlo.

En cuanto a la asignación de responsabilidades, es el Comité Ejecutivo Nacional quien asume, en gran parte, los compromisos; de ésto se deduce que no se designan áreas específicas que puedan cumplirlos y sólo aisladamente señala algunas Secretarías, dejando fuera de participación al resto que, por su naturaleza, deberían participar directamente; ante ésto, las responsabilidades se diluyen y pierde vigencia la estructura de la propia organización.

Los objetivos que se marcan carecen de posibilidades en su cumplimiento, por la falta de compromisos para llevarlos a cabo y la carencia de metas específicas en cada uno de sus apartados. Tampoco se asignan los órganos con actividades que coadyuven a cada una de las metas, y carecen de resultados, por lo que el Programa de Acción queda en un plano de mero pronunciamiento, lo cual impide que sea, realmente, un instrumento de apoyo para cumplir los fines a que según se expresa, están obligados, por la falta de un programa en el que se concreten actividades y se le de vigencia a la estructura, hacen aparecer la organización sin sentido; las acciones que desarrollan cada uno de los órganos que la integran, para el logro de los fines que persigue como organización, permanecen sin definirse.

En cuanto a la falta de un programa elaborado por la propia organización, elude un compromiso consigo misma y le hace aparecer como una Dependencia directa del Gobierno, limitando su marco de acción y de participación como organización formal.

En cuanto a la relación de programas de acción con la Declaración de Principios, se puede señalar:

Para cumplir con la consumación de Reforma Agraria, se apoya en los siguientes programas, cuyo fin general de estos es la coordinación con el Sector Público:

- Plan Nacional para liquidar el rezago agrario.
- Programa permanente de actualización de los derechos agrarios y expedición de documentos básicos.
- Programa de estadística e información agraria.
- Programa de inversiones productivas con indemnizaciones por expropiación.
- Créditos, insumos y maquinaria.
- Planificación de la producción.
- Programa de aprovechamiento de recursos no renovables.
- Programa de organización económica de los productores.
- Programa de obras de infraestructura y política de empleo de incremento de la producción.
- Capacitación campesina.
- Planeación de la Comercialización directa de los productos perecederos.
- Comercialización de la carne.

En cuanto al Derecho a la Tierra, a la Educación y al Trabajo, se apoya en:

- Obras de infraestructura, política de empleo e incremento de la producción agropecuaria.
- Capacitación campesina.

Con relación a la producción, productividad y organización económica de productores, intervienen los siguientes programas:

- Planificación de la producción
- Planeación para la comercialización de productos perecederos.
- Comercialización de la carne.
- Créditos, insumos y maquinaria.
- Obras de infraestructura, política de empleo e incremento de la producción agropecuaria.
- Inversiones productivas con indemnización por expropiación.
- Capacitación campesina.
- Organización económica de los productores.
- Trabajo colectivo.

Para la comercialización de los productos del campo intervienen:

- Comercialización de la carne.

- Planeación para la comercialización directa de productos perecederos.

EN LOS RECURSOS PARA EL CAMPO TIENE RELACION LOS SIGUIENTES PROGRAMAS:

- Créditos, insumos y maquinaria.
- Programa de inversiones productivas con indemnización por expropiación.
- Obras de infraestructura, política de empleo e incremento de la producción agropecuaria.
- Fondo para campesinos de zonas productoras de petróleo.

PLANIFICACION DE LA PRODUCCION:

- Planificación de la producción.
- Organización económica de los productores.
- Rehabilitación de obras de infraestructura del Sector Agropecuario.
- Obras de infraestructura, política de empleo e incremento de la producción.

VIVIENDA, SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD SOCIAL:

- Seguridad y solidaridad Social.

ASALARIADOS DEL CAMPO:

- Trabajadores del campo.

Por otra parte encontramos, que solo dos principios tienen posibilidades de cumplirse, siempre y cuando los programas de acción fueran instrumentos de apoyo; y son 1) La consumación de la Reforma Agraria y 2) Producción, productividad y organización económica de los productores, dado que en la primera intervienen el 68% de los programas y en la segunda el 47%.

La intención de correlacionar la declaración de principios con el programa de acción, nos llevó a efectuar un cruzamiento de estos elementos, a través de una matriz primaria, en donde guardan relación de propósitos y de congruencia en sus definiciones conceptuales, no obstante, nuestro propósito fue el encontrar elementos tangibles que permitieran validar, la consumación de las aspiraciones, por medio de instrumentos concretos. Por otra parte cabe mencionar que de las 8 declaraciones de principios más importantes, encontramos que en 6 intervienen los mismos programas de acción, por lo que no hay programas específicos para cada aspiración, lo que ocasiona confusión de medios para lograr un fin propuesto.

5.3 LOS ESTATUTOS

Como toda Institución, la C.N.C. cuenta con un documento interno, por medio del cual rige su operación; este documento está derivado de su Declaración de Principios y su Programa de Acción: los Estatutos conforman los lineamientos sobre los cuales se rige su vida interna, siendo una asociación

civil, (115) jurídicamente reconocida, que encomienda a sus diversas Secretarías, Comisiones, Unidades y Dependencias en general, una serie de atribuciones, que se estipulan en capítulos específicos.

Dado que no es el objetivo básico de este trabajo, es importante señalar que no se pretende hacer un análisis exhaustivo de los Estatutos; lo que se persigue es analizar aquellos capítulos que, en determinado grado, permitan obtener referencias objetivas que, de una manera consistente, señalen algunas características representativas de la Institución.

Para tal efecto, se han considerado los apartados que se refieren a la integración: las responsabilidades de sus agremiados y dirigentes, las organizaciones y agrupaciones que constituyen la Confederación, el papel de la mujer y de los jóvenes campesinos. También se considera importante analizar las funciones del Consejo Consultivo, las atribuciones de organizaciones filiales, los objetivos y participación de las Uniones, así como las razones para agruparlas en ramas de producción, la participación de Sindicatos y sus diferentes ramas y, finalmente, las funciones de los Delegados del CEN.

La selección del capitulado obedeció a la necesidad de analizar, por una parte, la integración y el papel de sus miembros y, por la otra, el análisis del rol Institucional con que participan las instituciones filiales en el Organismo.

En lo que se refiere a la Integración, se reconoce como miembros a todos los campesinos organizados, cualquiera

(115) González, Tarsicio. Los Campesinos y la Reforma Agraria Integral; Méxicc. Ed. Oasis, S.A. 1970 p. 112.

que sea la forma jurídica de posesión de la tierra, incluyendo a los pequeños propietarios: el límite es de veinte hectáreas como máximo y contemplan también a los asalariados agrícolas, tanto los jóvenes como las mujeres y a las asociaciones de profesionales que se identifiquen con el movimiento campesino.

A diferencia de lo que comúnmente se piensa, la Organización no es exclusiva, ni exige limitaciones para que ingresen los ciudadanos a ella. Dado que es tan amplio el marco de quienes la integran, pues basta solamente estar identificado con el movimiento campesino para ser solidario y, en consecuencia, miembro de la Confederación Nacional Campesina, con derechos y obligaciones. Sin embargo, en términos formales, esta circunstancia diluye la identidad de la Organización, en cuanto a militancia.

También es cierto que es una organización de masas, pero no deja de ser verdad que si los grupos carecen de una cohesión de origen y un status social que los identifique entre sí, los objetivos tienden al desvirtuarse o bien perderse, dado que para que una organización lo sea en realidad, debe darse un interés común, una opinión unificada y que sus dirigentes estén identificados con la misma.

La organización indica a sus miembros individuales o dirigentes, una relación de obligaciones y compromisos para formalizar su participación, de los cuales sobresale el siguiente aspecto que puede ser cuestionado:

1) "Contribuir al sostenimiento económico de la Confederación". En este apartado que, de hecho no obliga, sino que simplemente invita a los miembros, pues no fija ni establece las bases de cooperación económica, individual y/o colectiva sin establecer tampoco los mecanismos de recaudación en la

práctica; cómo se manifestarían, cómo operarían estos mecanismos por el gran número de miembros ni el monto de las cuotas a recaudar. Diversos autores señalan, al respecto, que el financiamiento se da por vías del Gobierno Federal; (116) luego entonces, en este apartado se confirma su dependencia económica ya que de cualquier manera, se considera a la C.N.C. como una organización pobre.

Con respecto a los derechos que tienen los miembros, salta a la vista uno muy importante, que podría traducirse en derecho al servicio y que se refiere al asesoramiento que se da en cuanto a las gestiones para las siguientes acciones agrarias: "Dotación, restitución, ampliación, confirmación de tierras o creación de centros de población y demás acciones agrarias". Al respecto, si bien es cierto que la organización que "lucha" por que los campesinos tengan tierra y los insumos necesarios, sólo está en posibilidad de asesorar. Esto implica sólo un consejo y no una acción comprometida; en esta forma no se encuentra en condiciones de comprometerse con acciones concretas, eludiendo toda responsabilidad y capacidad representativa.

En cuanto a las obligaciones a cumplir por las agrupaciones que constituyen a la Confederación, se asegura la sujeción ideológica y la participación de las agrupaciones en las contiendas electorales, así como la dependencia a los órganos directores, pero no define cuáles son las agrupaciones dado que, como se verá más adelante, se notifica por separado a quiénes reconoce como tales.

(116) Reyes Osorio, Sergio et. al. Op. Cit. pp. 630

Los artículos que se refieren a las mujeres campesinas y los jóvenes campesinos, se pueden interpretar como un instrumento para asegurar su participación, otorgando a quienes resultaren electos como representantes en una Secretaría a nivel del Comité Ejecutivo Nacional, manteniéndolos de esta manera, cautivos.

Por lo que respecta al Consejo Técnico Consultivo, la C.N.C. insiste en la creación de este órgano, con funciones únicamente de estudio, integrado por especialistas, sin definir de quién dependerán ni a qué obedece esta creación; no se encuentra una razón específica para su justificación. Sin embargo, los fines que en un momento dado se podrían interpretar como los que persigue, serían únicamente los de emitir una opinión con respecto a un problema, pues no tiene ninguna facultad reconocida, a menos que se entendiera como un organismo a nivel de asesoría, con opciones para facultarlo, a fin de que la proporcione a los miembros que se presentaran a solicitarla.

El apartado sobre las organizaciones filiales, sirve para reafirmar el control que tiene y la dependencia que deben adquirir otras organizaciones, para que continúen siendo reconocidas por la Confederación Nacional Campesina y, por lo que se refiere a las Uniones Nacionales por Ramas de Producción se hace referencia a las organizaciones que se establecen, de acuerdo con las ramas específicas de producción; dándosele reconocimiento para el desempeño de sus actividades, siempre y cuando los estatutos de estas Uniones, sean sancionados y aprobados y que no contravengan los ordenamientos de la C.N.C., quedando de esta manera sujetos a la esfera de control de la Confederación.

Del Sindicato Nacional Campesino de Trabajadores

de las Ramas Agrícola, Ganadera, Forestal y Conexos, C.N.C., que agrupa a todos los campesinos, permanentes y eventuales, que presten su trabajo en el campo recibiendo un salario, para efectos de funcionamiento se rige en forma autónoma, aunque guarda una estrecha relación de dependencia, siempre sin contravenir los estatutos de la C.N.C.

En el apartado referente a los Delegados del Comité Ejecutivo Nacional, se contempla al personal que tiene una dependencia directa del Secretario General del Comité, bajo la denominación de Delegados Regionales, Generales o Especiales, cuya función es servir de conducto y vigilancia de actividades de las Ligas de Comunidades en lo que se refiere al proceso electoral, a fin de que se cumplan las disposiciones del Secretario General. Además, puede mencionarse que las actividades que llevan a cabo los Delegados, cualquiera que sea su denominación, son de control en todos los casos, para que se obedezcan y cumplan las directrices señaladas por el Secretario General del C.E.N.

Lo expuesto en los Estatutos, cumple meramente un aspecto formal, cubriendo Leyes que contempla la Organización, dejando establecidos los requisitos o lineamientos para la consecución de sus objetivos, sin que ésto implique el logro de los mismos.

A primera vista, la Organización aparenta ser privativa para el grupo campesino (más débil o marginado); sin embargo ésto no es exacto, debido a que en la práctica, participan fuertes sectores que, de acuerdo a sus intereses, imponen las condiciones, frecuentemente lesivas para el ejidatario y el asalariado. Estos fuertes grupos se incrustan en la Organización a través de las asociaciones o uniones, como la sociedad agronómica, y unión de ejidatarios ganaderos, cañeros, asociación de médicos veterinarios etc.

La organización sostiene que luchará por los derechos de sus agremiados. Esta actividad se realizará a través de gestiones. En términos formales, podría interpretarse el término "luchar" como tutela, con limitaciones considerables, dado que se proporciona a nivel de asesoría. Lo más importante en este aspecto, es que se establecen los objetivos; sin embargo, no se especifica cómo se actuará y ésto releva de su responsabilidad a la Organización. Esta situación es grave, dado que el campesino por ignorancia, manifiesta confusión entre los trámites ante la Confederación y ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

5.4 LA ESTRUCTURA

La tendencia a organizarse para cooperar, en la interdependencia de sus relaciones, es inherente a la naturaleza del hombre.

La organización, en la sociedad moderna, ha sido un medio eficaz -hasta ahora- para agrupar los esfuerzos de sus miembros. Los miembros de una sociedad están afectados por una organización (clientes-usuarios-organizaciones de artesanos-agricultores o campesinos-ganaderos-transportistas-etc.), que reclama determinados actos y beneficios; los miembros apoyan únicamente a las organizaciones que les proveen los medios de satisfacer sus demandas en un lapso determinado.

En consecuencia, la sociedad aprueba el funcionamiento de una organización, sólo porque considera que ella es capaz de cubrir cierta necesidad; si las suyas son atendidas con razonable eficiencia mediante determinado recurso, la sociedad transmite este recurso a las generaciones futuras como parte integral de su cultura. Actualmente la actividad organizada fluctúa continuamente, yendo de lo informal (grupos ad hoc)

hasta lo formal (organizaciones fuertemente constituidas).

Diferentes definiciones de organización han sido establecidas por diversas teorías, dependiendo de la experiencia y puntos de vista de cada autor, con respecto a su importancia y/o relevancia.

En cualquier organización como la que se trata en este análisis, se presentan características válidas, partiendo del hecho de que una organización como tal, es la unión de intereses de personas para la consecución de fines comunes y, en arreglo a éstos, se establece una estructura administrativa de organización, que debe estar diseñada de tal manera que sea perfectamente clara para todos, quiénes deben realizar determinada tarea y quiénes son responsables por determinados resultados; en esta forma se eliminan las dificultades que ocasiona la impresión en la asignación de responsabilidades y se logra un sistema de comunicación y de toma de decisiones que refleje y promueva los objetivos. (117)

Es por ésto que el primer elemento importante dentro de la organización, es la estructura.

Una estructura es el arreglo de una organización para lograr un objetivo, en el que se asigna a cada una de las partes que la conforman su grado de autoridad y responsabilidad, conforme al cargo que tiene cada persona para el logro de las tareas y funciones respectivas, como lo define George Terry (118). Para Reyes Ponce, la "organización es la estruc-

(117) Koontz, Harold y Donnell, Cyril. Curso de Administración Moderna: Un Análisis de las funciones de la Administración. México, McGrawhill Book de México, S.A. de C.V., - C.V., 5a. Ed. 1973. p. 252.

(118) Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, México. Ed. Limusa, 17a. Edición. 1981. p. 211.

tura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos que se señalan". (119) Por ésto, la estructura en cualquier organización tiene como finalidad, la de organizar para lograr objetivos, presentando las siguientes características generales: a) establece diferentes grados de autoridad en orden descendente, b) establece diferentes grados de responsabilidad ascendente, descendente; c) conforme a las dos características anteriores, delimita áreas de responsabilidad, con objetivos claros y precisos, así como también un concepto definido de las obligaciones.

Una organización puede presentar los siguientes sistemas fundamentales:

- La organización lineal o militar, que consiste en una relación unilateral, entre un subordinado y su jefe por una sola línea, es decir, sólo recibe órdenes de su inmediato superior.

- La organización funcional es aquélla en que las líneas de autoridad y responsabilidad están asignadas conforme a la especialidad de los órganos que se encuentran en el nivel inmediato superior.

- La organización lineal-staff, es aquélla en que las líneas de autoridad y responsabilidad son transmitidas íntegramente por un sólo jefe; solamente que recibe asesoramiento y servicio técnico por cuerpos especializados al responsable de la función.

(119) Ibidem. p. 247

- El sistema de organización por Comités, es un recurso de la organización para asignar a un grupo de personas un acto o función determinada, en el que los participantes tienen la obligación de emitir su opinión. Los Comités, de acuerdo a la autoridad que se les haya conferido, podrán estar a nivel de staff de línea. (120)

Cabe recordar que la Confederación Nacional Campesina es una organización creada por Decreto Presidencial y organizada por el Partido Nacional Revolucionario, apoyado principalmente por la Secretaría de Reforma Agraria con el objeto de unificar a los campesinos, para que, de acuerdo a la legislación agraria, presentaran sus demandas; lograr llevar a cabo la reforma agraria en un marcado desarrollo institucional y, políticamente, evitar que agentes extraños manipularan a los campesinos para satisfacer intereses personales o de grupos no identificados con la doctrina y principios de la Revolución, manteniéndola bajo el control de gobierno.

Hasta la fecha, ha permanecido como un sector del Partido Revolucionario Institucional, que es el partido en el poder. La afiliación o reclutamiento de los miembros de esta organización es colectiva, por conducto de las organizaciones afiliadas a la C.N.C., por lo que se le puede considerar como una organización que agrupa a un conjunto de intereses del sector agrario, ya que de acuerdo con sus Estatutos, se constituye por:

(120) Laris Casillas, Francisco Javier. Administración Integral; México, 6a. ed. Ed, Oasis, S.A., 1977. p. 89 y Araiza Pacheco, Antonio. Curso de Administración General del IMSS: Subdirección General de Control, Unidad de Asesoría Técnica, Area de Integración de Recursos Humanos México, 1975. p. 39

I. Comités Municipales, Regionales y Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos.

II. Organismos filiales.

III. Uniones Nacionales por Ramos de la Producción.

IV. Sindicato Nacional Campesino de Trabajadores de las Ramas Agrícola, Ganadera, Forestal y Conexos, C.N.C.

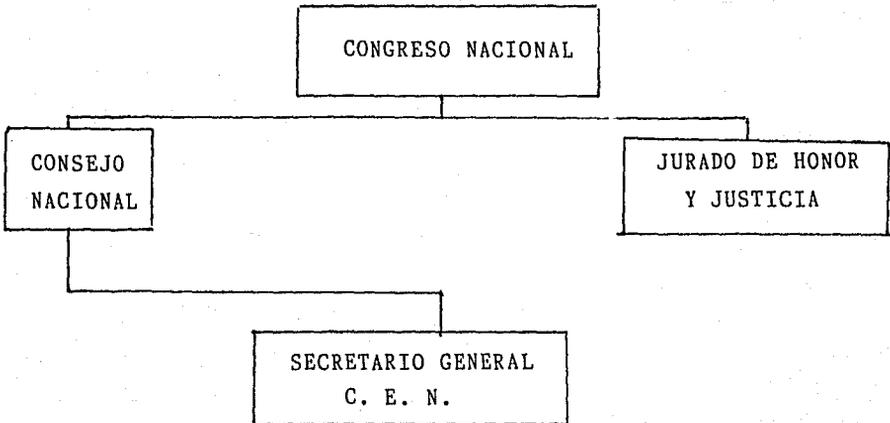
Estos marcos de organización en que formalmente se constituye la C.N.C. están integrados por los solicitantes de tierra, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos (miembros de las colonias agrícolas), asalariados agrícolas, miembros de la vieja guardia agrarista (ejidatarios, comuneros, etc., militantes de la Organización en edad adulta), ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, ingenieros sanitarios, mujeres campesinas, jóvenes campesinos, campesinos organizados en sociedades de crédito (ejidal, agrícola, ganadero, forestal, pesca y de otro tipo), campesinos organizados en cooperativas, producción, comercialización, transporte y consumo y por individuos identificados con el movimiento campesino, así como también por organizaciones que, por su actividad, se relacionen con el campo y de acuerdo con las declaraciones de sus dirigentes, agrupan un total de quince millones de miembros. (121)

5.4.1' Los Organos de Gobierno

Para los fines de este trabajo, la estructura es la disposición de los niveles jerárquicos que constituyen

(121) Periódico Excelsior. Columna Frentes Políticos. 9 de junio de 1982.

la organización y, en consecuencia, la distribución del poder que, dentro de esta organización, funciona de la siguiente manera:



Tiene dos órganos de gobierno y un órgano ejecutivo, así como un Jurado de Honor y Justicia..

5.4.2 El Congreso Nacional

El Congreso Nacional es el primer órgano de Gobierno, por la calidad de los miembros que lo constituyen y por las atribuciones que tienen en todos aspectos, como es la designación del Comité Ejecutivo Nacional, por las decisiones que se toman, que son formalmente de carácter obligatorio, estableciéndose las líneas de acción o de movimiento para la organización.

Miembros.- Secretariado del C.E.N.; Secretariado de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos; Secretariados Generales de los Comités Regionales Campesinos; presidentes de los Comités Ejecutivos de las Organizaciones Filiales Nacionales y de las Uniones Nacionales; Delegados

que específicamente señale la Convocatoria que expida el C.E.N.

Atribuciones.- Elección de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional; modificación de Estatutos, Declaración de Principios y Programas de Acción; sanción del informe de actividades del C.E.N.; creación de órganos de dirección y apoyo necesarios para que la Confederación pueda cumplir con sus políticas, planes y programas aprobados.

Periodicidad de las Reuniones.- Formalmente, cada tres años se reúnen y se les denomina "Ordinarios"; a petición de cuando menos la tercera parte de los miembros o cuando no convoque el C.E.N. y se les denomina "Extraordinarios".

5.4.3 El Consejo Nacional

Es el segundo órgano de importancia en la estructura de Gobierno y, a diferencia del Congreso Nacional, no lo integran los Delegados o los Secretarios de los Comités Regionales, básicamente su facultad es la de designar transitoriamente al Secretario General, por lo que se le puede considerar como un órgano de carácter de refuerzo, en caso de situaciones que así lo requieran o que surjan de imprevisto.

Integrantes.- Secretariado del C.E.N.; Secretariado del C.E.N. de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos; Presidente de las Organizaciones Filiales Nacionales y Uniones Nacionales; Secretario General del Sindicato Nacional Campesino y por los Delegados que señale la Convocatoria.

Facultades.- Nombrar al Secretario General Interno, en caso de ausencia; a Secretarios del C.E.N., por la misma causa o por destitución. Además, resolver sobre los casos

de sanciones impuestas, siempre y cuando recurran ante él, en demanda de atención.

Periodicidad.- "Ordinario" cada seis meses y el "Extraordinario" con la presencia de la mitad, más uno, de los integrantes del Consejo.

El Consejo Nacional podría definirse como un órgano de refuerzo del control que tiene esta organización, ya que de acuerdo con los artículos 31 y 32, tiene el mando supremo, con la ventaja de que sesiona con mayor frecuencia que el Congreso Nacional.

En la fracción segunda del artículo 33º, podemos observar que tiene, no sólo facultades para designar al Secretario General Interino, sino también para sancionar, atribución que pertenece al Jurado de Honor y Justicia. Por último, los acuerdos tomados por el Consejo tienen carácter obligatorio, además de estar facultado para la toma de decisiones y cursos de acción de la Organización.

En cambio, el Congreso Nacional es el órgano más importante en términos formales, integrado por todos los representantes de los organismos adheridos a la Confederación, aparentemente refleja una democracia en cuanto a la toma de decisiones; sin embargo, de acuerdo con el Estatuto 28, se limita la participación individual en la toma de decisiones pues quienes participan y asisten al Congreso no pueden emitir su voto, sino a través de un voto único de la Delegación de que formen parte. Es decir, el representante de la Delegación será quien, en última instancia, tenga la última palabra y ésto puede prestarse a que intervengan de otra índole y no los de los campesinos agremiados.

5.4.4 Las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos

Las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos son los medios representativos de la Confederación Nacional Campesina a nivel estatal; son órganos de gran importancia dentro de la organización, ya que hay una por cada entidad federativa.

Las Ligas están integradas por los Comités Regionales, los Comités Municipales, las organizaciones filiales, las Uniones de Productores, los Sindicatos Campesinos, así como por jóvenes y mujeres campesinos del Estado. Al frente de cada Liga, se encuentra un Comité Central Ejecutivo durante un período de tres años, integrado por un Secretario General, de quien dependen el Secretario de Acción Agraria, el Secretario de Finanzas, el Secretario de Acción Social, un Secretario de Recursos No Renovables, un Secretario de Acción Femenil, un Secretario de Acción Juvenil, con sus respectivos suplentes y un Oficial Mayor a proposición del Secretario General de la Liga.

Las atribuciones que tiene este Comité, son similares a las del Comité Ejecutivo Nacional que se mencionarán mas adelante.- La designación del Comité Central se realiza a través de un Congreso Estatal, en el que fundamentalmente se elige a los integrantes, donde participan los representantes de las organizaciones de la entidad afiliadas a la Liga, denominados "Delegados". Cabe hacer mención que en este proceso intervienen activamente representantes del Comité Ejecutivo Nacional, dado que el puesto del Secretario General de la Liga es de suma importancia e intervienen diversos intereses, a fin de poder garantizar que se actúe invariablemente de acuerdo con la Dirección Política que dicten, tanto el C.E.N.

como el Consejo Nacional y/o Congreso Nacional.

5.4.5 Los Comités Regionales

Estos órganos, integrados por dos o más Comités Municipales, sobre los cuales tienen su ámbito de acción, están en dependencia directa del Comité Central de la Liga. Al frente de estos Comités Regionales se encuentra un Secretario General, junto a un Secretario de Acción Agraria, uno de Organización, uno de Acción Femenil, uno de Finanzas y, por cada Propietario, hay un Suplente. Los Comités Regionales son integrados por elección y el período de duración de los funcionarios electos para el cargo, es de tres años.

5.4.6 Los Comités Municipales

Estos son los representantes de la Confederación a nivel Municipal y están integrados por un Secretario General, como responsable, de quien dependen el Secretario de Acción Agraria, el de Organización, el de Acción Femenil, el de Acción Juvenil, el Secretario de Finanzas y, al igual que en los Comités Regionales, son electos por los organismos pertenecientes a la Confederación; en la circunscripción político-geográfica del Municipio (los Comités Municipales dependen de los Comités Regionales)

Partiendo de que los intereses de los campesinos deben estar reflejados en la estructura, se encuentra la siguiente incongruencia, tanto a nivel municipal, como regional y estatal, ya que reconoce a organizaciones autónomas (Uniones de Productores, Organizaciones Filiales, etc.), y les señala que se adhieran a los diferentes órganos de representación y les reconoce, al mismo tiempo, cierta autonomía, dado que forman parte de los órganos de gobierno, lo que implica dupli-

cidad en la estructura de la organización; ésto que hace, nulifica a los organismos de base, ya que sus esfuerzos se dispersan en la búsqueda de los intereses propios de cada Organización afiliada.

5.4.7 El Comité Ejecutivo Nacional

El Comité Ejecutivo Nacional, según los Estatutos de 1979, es el órgano ejecutor de los acuerdos y las resoluciones de los organismos de gobierno; en él recae la responsabilidad de representar a sus agremiados y defenderlos, así como encauzar las actividades políticas de la Confederación. Lo integran 31 Secretarías, con un Titular y un Suplente, así como un Secretario General responsable. Cada uno de los integrantes tiene en que llevar acabo una tarea por lo que puede definirse como el órgano de dirección y ejecutor de la Confederación. Cabe hacer notar que no hay el documento que mencionan en su artículo 42, denominado "Reglamento de Facultades y Obligaciones del Comité Ejecutivo Nacional", por lo que se tomaron como base los Estatutos de 1970, en los cuales no se contemplaban cuatro Secretarías de reciente creación, pero sí las obligaciones y facultades de las demás Secretarías.

En un segundo nivel, presenta el C.E.N. un apoyo Administrativo, con un Oficial Mayor, una Dirección Jurídica y un Tesorero; un Director de Expropiaciones, un Coordinador de Transporte Ejidal y un Coordinador de Electrificación Rural.

En el tercer nivel, se encuentran las denominadas Comisiones de Apoyo que, por su actividad y número de miembros, difieren entre sí, dado que no se encuentran estipuladas en sus Estatutos, tanto de 1970 como de 1979, las obligaciones o facultades de éstas. Las Comisiones de Apoyo están integra-

das por la Comisión Nacional Política, la Comisión Nacional para la Organización de la Producción, Transformación, Comercialización y Consumo de los Productos del campo; la Comisión Nacional de Asuntos Legislativos y la Comisión Nacional de Asuntos Jurídicos; pero en los Estatutos de 1979, son órganos ejecutores de la política, los planes y programas aprobados por los órganos de Gobierno.

El Secretario General es el representante de la Confederación Nacional Campesina ante todos los organismos oficiales y preside el Congreso Nacional, el Consejo Nacional y el mismo C.E.N. Sus obligaciones y facultades están delimitadas por el Código Civil del Distrito Federal, en sus artículos 2554º y 2587 - (122) y, por último, el Comité Ejecutivo Nacional cuenta con un órgano denominado "Consejo Técnico Consultivo", integrado por veinte miembros, especialistas en las distintas ramas de la ciencia, cuyo objetivo es el estudio de los problemas relacionados con la reforma agraria, cuya organización interna estará sujeta a un reglamento interno que sancionará el C.E.N. y, al frente de este Consejo Técnico, estará un Presidente, un Secretario de Actas y Acuerdos, electos por los miembros del Consejo.

En el artículo 40º de los Estatutos, se señalan las facultades y obligaciones para todos los miembros del Comité Ejecutivo, y son las siguientes:

- Representar a la Confederación.
- Presidir Asambleas, Consejos y Congresos.

(122) Código Civil para el Distrito Federal; México. Colección Porrúa. 49a. ed. 1981. pp. 439-445.

- Expedir convocatorias para la celebración de Asambleas para la propia Confederación, así como aprobar o modificar las de los Organismos Estatales y Regionales, o Municipales.

- Ejecutar los Acuerdos del Consejo y del Congreso Nacional.

- Vigilar que los miembros y organismos de la Confederación cumplan con los Estatutos.

- Formular o modificar el Reglamento de Facultades y Obligaciones de la C.N.C. y demás órganos.

- Convocar a los Congresos y Consejos Nacionales, así como al Jurado de Honor y Justicia.

- Intervenir y dictar las medidas necesarias para solucionar los conflictos que se generen entre los diferentes Organismos que se agrupan en la C.N.C. en sus diversos niveles.

- Nombrar a los Vicepresidentes y miembros de las Comisiones Nacionales y substitutos.

- Vigilar que los actos del Sector Agropecuario se apeguen a la Ley y defender a sus agremiados.

- Dirigir los trabajos de la C.N.C.

- Designar a los Delegados y nombrar a sus auxiliares en cada área.

- Emitir sanciones y amonestaciones; suspender temporal o definitivamente a sus miembros.

- Expedir convocatorias para renovar los cuadros a nivel Regional, Municipal y Estatal.

Nombrar a los siguientes funcionarios de la Confederación:

A propuesta del Secretario General:

º Oficial Mayor.

º Tesorero

º Director Jurídico.

º Director de Expropiaciones.

º Coordinador del Transporte Ejidal.

º Coordinador de Electrificación Rural.

En gran proporción, las facultades y obligaciones de carácter general para todos los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, están sujetas al cuidado y control de la Dirección Interna de la Organización y, en su carácter de representantes de la Organización, ésto se hace para defender y vigilar las Leyes o servicios que da el Sector Público al Sector Agropecuario; en ellos recae, sobre todo, la facultad de encauzar las actividades de índole política, por lo que se puede concluir que los miembros del Comité Ejecutivo son Directores del papel que desempeña la Organización ante el Sector Público, sus agremiados y el propio PRI, así como responsables de que sus agremiados continúen unificados en esta Organización.

En ninguna facultad u obligación se puede estar acorde con los objetivos que a sí mismos se establecen para conseguirlos, por lo menos a nivel genérico; sino que su preocupación radica en el funcionamiento de carácter interno.

Los miembros del Comité Ejecutivo Nacional tienen asignadas facultades y obligaciones que cumplir, para llevar a cabo,

al menos formalmente, los Principios y el Programa de Acción que declara la propia Confederación, los cuales ya se han comentado anteriormente. Así tenemos que los miembros que integran a las Secretarías y que conforman al Comité Ejecutivo, son para un total de 31 Secretarías, más un Director de Expropiaciones, un Director de Asuntos Jurídicos, un Coordinador de Transporte Ejidal, un Coordinador de Electrificación Rural y como apoyo, un Oficial Mayor y un Tesorero a nivel de Staff o Asesoría; una Comisión Nacional de Asuntos Legislativos, Comisión Nacional Política, Comisión Nacional de Asuntos Jurídicos y Comisión Nacional para la Organización de la Producción Transformación y Comercialización de Recursos y Productos del Campo.

Para los objetivos de este trabajo, se define "facultad" como el derecho de hacer o ejercer la voluntad sobre algo o alguien; (123) en este caso, los miembros del Comité Ejecutivo tienen asignadas facultades que se obligan a cumplir y se responsabilizan con su organización. Así tenemos que, por la naturaleza de sus facultades:

- 21 Secretarías desarrollan y cumplen comisiones específicas.
- 17 Secretarías actualizan, publican o divulgan tanto directorios, como artículos de interés para el campesino.
- 14 Secretarías asesoran y orientan al campesino.
- 11 Secretarías organizan grupos de asesorías y especialistas.
- 9 Secretarías fomentan la organización política.

(123) Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado; México, Ediciones Larousse, 1978. p. 398.

- 9 Secretarías expiden constancia de elecciones.
- 6 Secretarías promueven a la organización de diversas organizaciones económicas.
- 6 Secretarías promueven y establecen relaciones con dependencias gubernamentales.
- 5 Secretarías atienden o gestionan diversos asuntos.
- 4 Secretarías representan tanto al Secretario General como al Comité Ejecutivo Nacional.
- 4 Secretarías asesoran al Comité Ejecutivo Nacional.
- 2 Secretarías establecen relaciones con diversas Embajadas.
- 3 Secretarías promueven estudios y aplican investigaciones.
- 3 Secretarías estudian la problemática del sector rural.
- 3 Secretarías organizan cursos, seminarios educativos, culturales y deportivos.
- 2 Secretarías elevan el nivel cultural y recreativo.
- 2 Secretarías estudian la organización política.
- 2 Secretarías tienen la facultad de organizar actos cívicos o conmemoraciones.
- 2 Secretarías asesoran al Secretario General.
- 4 Secretarías no tienen facultades asignadas.

Por lo que puede observarse, las facultades del Comité

Ejecutivo Nacional son muy generales y quedan a nivel declarativo, de tal forma que no pueden corresponder a programas concretos.

Se aprecia que existe una multiplicidad de facultades, lo que puede originar la pérdida de los objetivos que pudiere perseguir y no se lograrán alcanzar.

Las facultades en sí, son tan generales que las acciones concretas que se puedan desglosar, no corresponderían totalmente a un Programa de Acción.

En un 77.77% las Secretarías se obligan a cumplir las Comisiones que les asigne el Secretario General, lo que da pauta a inferir que pueden dedicarse a otros aspectos que no son los asignados.

El 66.59% - 17 Secretarías- sólo difunden o publican.

El 51.85% -14 Secretarías- orientan y asesoran a los campesinos.

El 18.51% -5 Secretarías- sólo gestionan o atienden asuntos que les presentan los campesinos, que sería uno de los servicios que presta a sus agremiados.

Concluyendo, de acuerdo con las facultades que tienen, no se les permitirían alcanzar el cumplimiento de los Programas de Acción y, por consecuencia, de los Principios.

Desde cualquier punto de vista, es muy amplia y compleja la organización del Comité Ejecutivo Nacional, dado que las Coordinaciones no tienen definidas las facultades, ni se conocen tampoco las de las Comisiones, que están en

la misma situación

Cabe señalar la existencia del Comité Consultivo, cuyo objetivo es el de asesorar e investigar el servicio de asesoría a los campesinos, por parte de este Órgano.

La organización de la Institución presenta características especiales que, de una manera u otra, reducen su eficiencia. Al no existir un Manual de Organización con las facultades, funciones y atribuciones, no presentan una asignación específica, ya sea una secretaria en particular o bien, una comisión en general.

Se observa, dentro del organigrama formal, un desbalance muy crítico; suponemos que varias de las Secretarías o Comisiones han sido creadas en un momento coyuntural, en que un individuo, grupo de presión o momento político determinaron que se incluyera una posición decidieron dentro de la Organización. Esto ha producido una inestabilidad administrativa, falta de continuidad programática y, consecuentemente, descontrol interno. Todo ésto ha ocasionado que el control político de la Organización esté sustentado, casi exclusivamente, en dos Unidades: las Secretarías, General y de Organización. En consecuencia, la Institución es objeto del manejo privativo de las personas que encabezan estas Secretarías.

Por otra parte, no se observa una continuidad programática, es decir, los enunciados y principios que se asientan en el documento básico no se encuentran traducidos en la correspondiente operación programática, misma que al finalizar, representaría la evaluación de las acciones ejercidas durante un periodo determinado.

La multiplicidad de acciones que cada Secretaría

lleva, crea un descontrol entre los solicitantes del servicio, dado que hasta en su nominación, existen confusiones. Debido a que el servicio proporcionado a los campesinos no ha sido del todo satisfactorio, se han originado dentro de la Organización grupos disidentes que, en su más radical expresión produjeron el nacimiento de otras Centrales, como la C.C.I., el C.A.M. etc. Estos grupos, paulatinamente, han ido aumentando el número de adeptos.

La C.N.C. ha funcionado como medio de organización electoral y de servicio para el campesino y, a decir verdad, ha obtenido un éxito rotundo en el primer caso, desde el punto de vista cuantitativo.

Puede decirse que el C.E.N. es donde radica el poder real y total de toda la Confederación Nacional Campesina pero que, dada la multiplicidad de facultades asignadas, no están en condiciones de ser eficientes en cuanto a los servicios que ofrecen, dado que ante la demanda que se hiciera de los mismos, no estaría en posibilidad de atenderla, pues sólo 5 Secretarías, de un total de 31, podrían formalmente atender y servir.

Es tan amplio el número de funcionarios que dependen directamente del Secretario General que, consecuentemente, no podría lograrse el debido control, para verificar el cumplimiento de las acciones a realizar.

5.4.8 El Jurado de Honor y Justicia

El Jurado de Honor y Justicia es el órgano que tiene el carácter de tribunal y se instala cuando se presenta alguna acusación o queja contra los individuos, grupos o dirigentes pertenecientes a la Confederación; lo integran tres represen-

tantes de las Ligas de Comunidades Agrarias y dos de las Organizaciones Nacionales. Cada uno de los integrantes del Jurado es designado por las respectivas Ligas, así como por las Organizaciones, el primer día hábil de cada año.

Una vez presentada la acusación ante el Comité Ejecutivo Nacional, éste procederá, en presencia de un Notario Público, en un término de 72 horas, a efectuar un sorteo para integrar el Jurado; cuando se negara el Comité Ejecutivo a convocar, será el Consejo Nacional quien lo haga, siguiendo el anterior procedimiento o bien, bastará con la petición de tres Ligas Confederadas, para que se instale el Jurado.

El Jurado de Honor y Justicia está facultado para conocer las acusaciones contra los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, Comités Centrales, Comités Directivos, Organizaciones Nacionales, Diputados, Senadores y altos funcionarios públicos, miembros de la organización, etcétera, siempre y cuando se fundamenten en los siguientes puntos:

- I. Traición a la Confederación Nacional Campesina, o cualquier Organización confederada.
- II. Malverzación de fondos pertenecientes a la Confederación, o a cualquier Organización confederada.
- III. Obstrucción de la política de la Confederación.
- IV. Desobediencia a los acuerdos del Congreso Nacional, del Consejo Nacional o del Comité Ejecutivo Nacional.
- V. Faltar a las obligaciones y deberes relacionados con el cargo o funciones que se desempeñen dentro de la Confederación.

- VI. Notoria negligencia en el desempeño de las funciones en cargos conferidos por la Confederación.
- VII. Afiliarse a organismos de clase o partidos políticos a la Confederación, o provocar y realizar división entre sus agremiados.
- VIII. Haber sido sentenciados en última instancia, por delitos graves del orden común.

Una vez reunido el Jurado y que proceda la acusación, de acuerdo al artículo 100º, se estipula que la sanción que se aplicará, será expulsión definitiva o suspensión por dos años.

Cabe señalar que este órgano tiene como finalidad el coadyuvar a controlar a los miembros y organizaciones, para que la conducta de éstos no vaya más allá de la que tienen obligación de observar: obediencia irrestricta a los órganos superiores de gobierno. Por otra parte, este órgano, a pesar de que tiene como objetivo el juzgar y emitir una sanción, comparte la responsabilidad, tanto con el Comité Ejecutivo Nacional, Comité u organismo local y con la filial o Unión Nacional.

La estructura de la C.N.C. parte de una base, que son los Comités Municipales; esta base agrupa las organizaciones filiales, uniones de productores y sindicatos campesinos, para formar los Comités Regionales que, a su vez, forman las Ligas de Comunidades Agrarias en las entidades federativas respectivas.

Supuestamente, esta estructura debería guardar una relación unívoca, de uno a uno, para la toma de decisiones.

que se dan en el Congreso Nacional, máximo órgano de gobierno; sin embargo, en éste se considera tanto a los dirigentes de las Ligas de Comunidades Agrarias, como a los Comités Regionales y, en el Consejo Nacional, segundo órgano de gobierno, ya no se considera a los Comités Regionales, por lo tanto, no se observa una estructura lógica, que sea consecuente con el funcionamiento administrativo que debe tener toda organización, sino que se le da flexibilidad según las condiciones que convienen a los dirigentes, ocasionando así en un momento dado, la manipulación de los Comités Regionales y de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos.

Cabe señalar que, hasta el nivel Municipal y Regional, la creación y funcionamiento de los Comités está supeditada al Comité Ejecutivo Nacional, lo que refleja una excesiva centralización del poder de decisión, medida a la que no escapa la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos. En consecuencia, el control que se ejerce es muy rígido, dificultando con ello el poder de maniobra a nivel local para la defensa o representación de sus afiliados, dado que obedecerán únicamente la directriz que les indique, principalmente, el Comité Ejecutivo Nacional, el Consejo Nacional y el Congreso Nacional.

Por la estructura que presenta la Confederación Nacional Campesina, puede decirse que es una organización que cubre todo el territorio nacional, basada en el sistema federal de gobierno del Estado Mexicano, con un sistema de organización lineal-militar y con integración de "grupos o asociaciones afiliadas".

5.4.9 El Comité Ejecutivo Nacional: Análisis de sus Facultades con Respecto al Programa de Acción.

En este apartado se pretende analizar, basado en

las facultades que tienen las treinta y un Secretarías que integran el Comité Ejecutivo Nacional, si es que se encuentran en posibilidades de cumplir, formalmente, con los pronunciamientos del Programa de Acción.

1. SECRETARIA DE ACCION AGRARIA.- Se le confieren, en el Programa de Acción, atribuciones de tramitación de expedientes, de confirmación, de titulación de bienes comunales, de restitución, dotación, ampliación de tierras y de creación de nuevos centros de población, para apoyar y cumplir con el Plan Nacional, así como para regularizar la liquidación del rezago agrario.

Ante sus agremiados, el servicio que proporciona es solamente de asesoría, lo que implica una limitante para coadyuvar en la solución de los problemas de tenencia de la tierra que le sean presentados.

De acuerdo con sus atribuciones, las posibilidades de ejercer una participación más decidida para con el Programa de Acción, son escasas y muy limitadas, pues no se le obliga a que determine que las tramitaciones culminen, con el beneficio de la Ley.

2. SECRETARIA COORDINADORA DE UNIONES.- Las atribuciones conferidas para apoyar el Programa de Acción, en el punto de "Obras de Infraestructura, Políticas de Empleo e Incremento de la Producción Agropecuaria", en lo que se refiere a éste último, debe promover las organizaciones políticas, por ramas de la producción, a fin de generar aumentos en la misma, en su papel de enlace y coordinación. Esto queda sujeto a una efectiva promoción y coordinación de las Uniones, así como el interés que éstas tengan en incrementar su producción agropecuaria, lo cual no es ya una atribución propia de esta Secretaría.

En cuanto a dar cumplimiento a la "organización económica de los productores", las facultades que se le confieren resultan adecuadas, pero se apoyan principalmente en una planeación efectiva de sus acciones, por lo que permanece sujeto.

Por otra parte, muchas de sus atribuciones son similares a las de la Secretaría de Organización, dado que a través del aspecto de la producción como un fin, se organiza también, políticamente, a sus agremiados.

3. SECRETARIA DE COMERCIALIZACION.- Tiene relación directa con el Plan Nacional para la comercialización de productos perecederos. Para cuando el Estado llevara a cabo dicho plan, el apoyo obligado por parte de esta Secretaría sería con la Organización de Cooperativas y Empresas Comerciales de sus agremiados y en donde probablemente tendría ingerencia. Otro aspecto sería la "comercialización de la carne", pero sus atribuciones tienen límites en su realización, en cuanto a lo que se pretende en este rubro, dado que sólo mediante el asesoramiento a sus agremiados sobre técnicas y métodos modernos, no cumplen con el objetivo propuesto.

4. SECRETARIA DE CREDITO Y SEGURO AGRICOLA.- Para lograr el cumplimiento al objetivo, que es el "establecimiento de mecanismos de apoyo a los productores organizados que han elevado su producción", tiene como atribución básica promover los créditos que soliciten ante las instituciones oficiales, por lo que, si su objetivo es tal, sin tomar en cuenta a los demás productores, es decir, a quienes por diversas causas no han logrado alcanzar una alta producción, quedarían marginados de este financiamiento indispensable para la producción en el campo. Las otras atribuciones que se le asignan no coadyuvan con los intereses de sus agremiados para obtener o gestionar el seguro agrícola.

5. SECRETARIA DE PLANEACION Y PRODUCCION EJIDAL.-

Con el objeto de alcanzar la meta propuesta en el Programa de Acción, donde se demanda la elaboración de una Ley que norme y fomente la producción, tomando en cuenta la ecología de las regiones del país; de acuerdo con sus facultades llevará a cabo los estudios del sector agropecuario, tomando en consideración la estructura económica, política y social; organizará y actualizará el Banco de Información, para tener fondo bibliográfico documental, sobreentendiendo que, por llevar a cabo ambas atribuciones, podría ser de utilidad en el propósito de lograr una fundamentación para la iniciativa de Ley que la Confederación demanda.

Se sale del marco de apoyo para la consecución del objetivo el pretender organizar la producción económica de sus agremiados, debido a que es ambicioso en extremo, dado que implica que sería posterior a la aprobación de la Ley que norme y fomente la producción; además de la ejecución de esta facultad, llevando implícita la planeación efectiva de la producción en toda su extensión, que sería el servicio que diera a sus agremiados y, en otro sentido, sus facultades están enfocadas a la planeación, que se aplicarían en la producción agropecuaria por el C.E.N.

Las actividades de cualquier organización para la planeación, son básicamente establecer diagnósticos de situaciones dadas, con base en ello, formular estrategias, políticas e instrumentos que normen las acciones que llevarán a la Organización hacia una situación deseada.

La actividad principal de la Secretaría de Planeación se ha dirigido más hacia la recopilación de información y a insinuar la creación de Leyes que fomenten la productividad agropecuaria, que a la planeación y programación de las activi-

dades.

6. SECRETARIA DE APROVECHAMIENTOS HIDRAULICOS Y DISTritos DE RIEGO.- Para cumplir con el Programa de Acción, en cuanto a la rehabilitación de obras de infraestructura del sector agropecuario, esta Secretaría tiene asignadas facultades de promoción ante el Gobierno, para la construcción de obras de grande y pequeña irrigación. Ahora bien, dado que reconoce que es el Gobierno quien se hará cargo de este tipo de obras por lo escasas y limitadas que son las atribuciones de esta Secretaría, no puede desarrollar ninguna actividad, ya que sus demás facultades tienen relación directa cuando ya se hayan establecido los sistemas de riego para el mejor aprovechamiento de la tierra.

7. SECRETARIA DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NO RENOVABLES.- Por sus atribuciones, debe atender la explotación de estos recursos, en base al Programa de Acción. Para tal efecto, promueve la organización de Uniones de Productores; sin embargo, no define si una vez organizados, los obligará a participar en los programas que se lleven a cabo y sólo queda a nivel de establecer relaciones de coordinación con las dependencias públicas responsables del ramo. Sus facultades son un tanto vagas, ya que no le permiten coadyuvar a que se implementen programas en este rubro, o una mayor participación de sus agremiados en los programas que se ejecuten por parte del Gobierno Federal. Por otra parte, en cuanto a la coordinación con dependencias públicas, no concretiza en qué consistirá la coordinación, ya que se entiende por ésta el procurar que las acciones confluyan ordenadamente, a fin de que se logre el objetivo que se persigue. Por ello, se podría decir que las facultades de esta dependencia son limitadas para contribuir al Programa de Acción.

8. SECRETARIA DE ACCION COOPERATIVA.- Tiene relación, por sus facultades, con el fomento de cooperativas, que son una modalidad de organización económica y puede contribuir a ella entre los productores, para lo cual, apoyaría la realización de este aspecto del programa, mediante fomento y promoción de cooperativas colectivas y comunales para la producción y venta de productos agropecuarios, coparticipando con la Secretaría Coordinadora de Uniones Nacionales y con la Secretaría de Comercialización, a fin de que puedan cumplir con esta modalidad de organización económica, lo que implica establecer una coordinación interna muy estrecha, pues ocasionaría duplicidad de intervención.

9. SECRETARIA DE ACCION SINDICAL.- Se relaciona con el aspecto del Programa de Acción que se refiere a trabajadores del campo y, para que dé cumplimiento en ese aspecto, se le confieren facultades de organizar a los trabajadores del campo, jornaleros, agrícolas y asalariados, con el fin de que logren constituirse en Sindicatos y, por tanto, en miembros del Sindicato Nacional Campesino de Trabajadores de Ramas Agrícolas, Ganaderas, Forestales y Conexos, CNC, por lo que se puede mencionar que tiene una relación más directa con el Programa de Acción, en lo que se refiere a congruencia de facultades con el objetivo a alcanzar.

10. SECRETARIA DE ACCION EDUCATIVA.- Se relaciona con la capacitación campesina y para dar cumplimiento a este aspecto, se le confiere la facultad de proponer al C.E.N., mecanismos para que se incremente el número de campesinos con nivel superior educativo, es decir, en esa Secretaría recaería la responsabilidad de elaboración de los Convenios para dar cumplimiento al Programa de Acción. Es necesario hacer notar que tiene, además, la facultad de organizar cursos y seminarios dirigidos a los campesinos, la tramitación de

becas e inscripciones, edificación de escuelas, coadyuvar para la capacitación de campesinos, es decir, tiene atribuciones que no se contemplan en el Programa de Acción.

11. SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y SERVICIOS SOCIALES.- Está facultada para promover ante las Dependencias Públicas del ramo, la integración de las comunidades campesinas para que gocen de estos beneficios, sin especificar dentro de esta atribución a los miembros de las Uniones Nacionales de Productores. Principalmente carece de facultades que apoyen, a su vez, la de la promoción, por lo que su acción es un tanto débil. Cabe hacer mención que, al igual que la Secretaría de Acción Educativa, tiene facultades que no están contempladas en los objetivos del Programa de Acción, como organizar y promover jornadas médicas, de vacunación, centros de salud, etc., lo que implica el establecimiento de programas autónomos por parte de la Secretaría, que estarían posiblemente en desacuerdo con los implementados por el Sector Salud. Todo ésto se hace para cumplir con el aspecto de la seguridad y solidaridad social.

12. SECRETARIA DE ACCION FEMENIL.- Se responsabiliza, de acuerdo con sus facultades, de la organización de las mujeres campesinas, aunque se menciona su participación en el Programa de Acción, en el punto de "Seguridad y Solidaridad Social". Carece de facultades que le obliguen a coadyuvar en la realización de ese punto, por lo tanto, no existe congruencia ni apoyo para su cumplimiento. Sin embargo, tiene relación con el "Plan Nacional de Protección al Consumidor", ya que organiza cooperativas de consumo, tanto en ejidos, como en comunidades, coadyuvando así a la consecución del objetivo que se marca y que es que la "aplicación de los ingresos de los campesinos, sea justa y satisfaga sus necesidades básicas", relacionándose también, indirectamente, con la orga-

nización económica de los agricultores.

13. SECRETARIA DE ACCION JUVENIL.- Esta Secretaría tiene como objetivo de acuerdo con sus facultades, la organización del Movimiento Juvenil Campesino, pero se relaciona, indirectamente también, con la capacitación de campesinos; aún cuando no interviene en la elaboración de convenios, tiene relación directa con la organización de cursos y eventos educativos, por lo que se coordina con la Secretaría de Acción Educativa cuando realice este tipo de eventos, dirigidos a los jóvenes campesinos.

Ahora bien, en el Programa de Acción no se contemplan puntos u objetivos que justifiquen a las siguientes Secretarías al menos por sus facultades; es decir, no participan ni se relacionan con el cumplimiento del Programa de Acción.

14. SECRETARIA DE ORGANIZACION.- No se encuentra ningún punto en el Programa de Acción que pudiera apoyar el logro de los objetivos del mismo, por las atribuciones de esta Secretaría, en lo que se refiere a su facultad para intervenir en la expedición de constancia de elecciones de cualquier tipo de asociación o grupo reconocido ante esta Organización, aunque esta asignación no es de su exclusividad, ya que las Secretarías de Uniones Nacionales, Comercialización, Forestal, Ganadera, de Aprovechamiento de Recursos No Renovables, Cooperativa, Sindical y de Acción Indigenista, tienen esta atribución; ésto implica una estrecha coordinación con cada una de estas Secretarías en el momento en que ejerzan esta atribución en el área específica.

Por lo que se refiere al estudio de organización política de sus agremiados, también tiene esta facultad la Secretaría de Uniones Nacionales (sin que se especifique

y apoye algún punto del Programa de Acción), quedando así fuera de toda relación de apoyo para la consecución de alguno de los objetivos de ese Programa. No se le ha asignado ningún punto de apoyo dentro del Programa de Acción, a pesar de la importancia de esta Secretaría, de quien depende toda la organización política de los agremiados.

15. SECRETARIA DE CONTRATACION, cuya razón de ser, al menos por sus facultades, es de dar asesoría para todo tipo de contratos.

16. SECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR.- Proporciona asesoría a las Uniones de Productores, cuando comercialicen sus productos en el extranjero..

17. SECRETARIA DE FOMENTO DE INDUSTRIAS RURALES.- Se encarga de promover, organizar cooperativas, empresas ejidales, de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria, para el establecimiento de industrias rurales.

18. SECRETARIA DE LA VIVIENDA RURAL Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.- Su objetivo es la gestión de construcción de casas-habitación para campesinos.

19. SECRETARIA DE ACCION AGRICOLA, cuyo objetivo es atender el aspecto de la producción agrícola, desde el punto de vista de apoyo técnico, para que los cultivos sean más redituables.

20. SECRETARIA DE ACCION FORESTAL.- Por su naturaleza, tiene relación directa con la explotación forestal por sus agremiados y, para alcanzar este objetivo, la Secretaría organiza las Unidades y Empresas de Explotación Forestal.

21. SECRETARIA DE ACCION GANADERA.- Tiene a su cargo la producción ganadera, para lo cual da asesoría en ese aspecto y organiza unidades ganaderas, tomando como base la demanda del ganado en el mercado.

22. SECRETARIA DE ZONAS ARIDAS.- Tiene como objetivo, según sus facultades, rescatar las zonas áridas para buscar una explotación racional de sus recursos, para lo cual promueve inversiones para el desarrollo de obras de infraestructura en estas regiones.

23. SECRETARIA DE ZONAS TURISTICAS EJIDALES.- Por la naturaleza de sus facultades determina las zonas que son susceptibles de explotación turística, para lo cual señala qué zonas son las adecuadas para este tipo de explotación, participando en la organización de la creación de empresas turísticas, para que sean administradas por campesinos, fundamentalmente.

24. SECRETARIA DE ZONAS URBANAS EJIDALES.- Su objetivo fundamental es la regularización de terrenos ejidales y comunales que sean causa de expropiación por utilidad pública, para lo cual asesora y representa a sus agremiados para que reciban un pago justo y ágil; así como proponer el mejoramiento a las zonas urbanas ejidales.

25. SECRETARIA DE ACCION INDIGENISTA.- De acuerdo con sus principales facultades, buscará a través de estudios de las comunidades un desarrollo en esta área, para lo cual establecerá relaciones con las dependencias públicas. Esta Secretaría no tiene definido su objetivo, ni qué pretende alcanzar, así como el tipo de servicios que estaría en condiciones de ofrecer a sus agremiados, a excepción de su participación en el cambio de autoridades, tanto ejidales como comuna-

les.

26. SECRETARIA DE FINANZAS.- A su cargo tiene la elaboración del presupuesto, así como el incrementar los fondos para el financiamiento de los programas que sean aprobados por el Secretario General.

27. SECRETARIA DE PRENSA Y PROPAGANDA.- Su objetivo es difundir comunicados de prensa.

Dentro de la estructura general, cabe señalar que existen otras Secretarías, que son:

28. SECRETARIA DE FOMENTO PESQUERO.

29. SECRETARIA DE COLONIZACION EJIDAL.

30. SECRETARIA DE CAPACITACION Y ORGANIZACION DE LA PRODUCCION.

31. SECRETARIA DE PLANEACION Y ORIENTACION FAMILIAR.

Estas cuatro últimas Secretarías no tienen asignadas atribuciones o facultades en ningún documento, así como tampoco son mencionadas en el Programa de Acción.

En un tercer nivel, encontramos las siguientes dependencias del Secretario General, que muy bien podrían proporcionar apoyo interno para el funcionamiento de la propia Organización y son las siguientes:

- TESORERIA.- Cuyas facultades sirven para controlar los fondos y pagos habituales de la Organización.

- OFICIALIA MAYOR.- Tiene bajo su responsabilidad el apoyo administrativo.

Como acabamos de analizar, las facultades de las Secretarías con pronunciamiento del Programa de Acción, de treinta y un Secretarías, únicamente trece tendrían participación en el mismo, aunque con facultades muy limitadas; dieciocho Secretarías no intervendrían en éste; lo que representa un 49.94% para que, al menos, formalmente los responsables de las involucradas con el Programa, trataran de alcanzar los "objetivos deseados". Tenemos así, que las posibilidades de cumplir son cuantitativamente escasas y que su eficiencia y eficacia está muy por debajo de poder prestar o dar un servicio a la Organización. Por lo tanto, se le puede considerar ineficiente para alcanzar los objetivos que a sí misma se indica.

Por las limitaciones que tienen en cuanto a facultades, desde el punto de vista cualitativo, son igualmente escasas las posibilidades de lograr concretar los "objetivos de los pronunciamientos" y es por ésto que no está en posibilidad de cumplir con su Programa de Acción.

En consecuencia, se puede observar que la estructura formal de la organización es demasiado amplia en cuanto al apartado administrativo, adoleciendo en su mayoría de facultades adecuadas, que permitan establecer los procedimientos específicos de los distintos órganos, que garanticen debidamente el cumplimiento de los objetivos comprendidos en el Programa de Acción.

Derivado de estas impresiones, se observa no solamente la duplicidad de acciones, sino la complejidad de las mismas, produciéndose un aparato burocrático, sin orientación

específica.

Se infiere del análisis anterior la no-existencia de una correspondencia, entre facultades, funciones y responsabilidades.

Por otra parte, la concepción original de la organización se ha modificado debido a que se han creado unidades con nominación general, pero sin acción específica, sin que se afectará necesariamente el Programa de Acción o los Estatutos; de ahí que no exista identificación plena entre las atribuciones otorgadas por los Estatutos y las mencionadas en el Programa de Acción, para las distintas Secretarías que integran la estructura.

CONCLUSIONES

En la configuración del país, el movimiento campesino se impuso por la inercia misma de la trayectoria histórica nacional que desde la época prehispánica había determinado una forma específica de tenencia de la tierra. Aunque la primera camada de líderes liberales que encabezaron al movimiento revolucionario de 1910 no tuvieron la visión suficiente para apreciar esta inercia, con el advenimiento del régimen cardenista la situación cambió radicalmente.

El movimiento campesino sólo podía contribuir eficazmente a un proceso de acumulación capitalista si se vinculaba con el principal promotor de ésta: el Estado.

Por ello la institucionalización del movimiento campesino fue del todo necesaria para poder llevar a cabo este proceso. Esta necesidad hizo surgir a la Confederación Nacional Campesina.

Desde sus orígenes la Confederación Nacional Campesina tuvo como finalidad controlar al movimiento campesino conforme se planteaban las políticas estatales a seguir. Pero no sólo tenía esa finalidad sino que también cumplía una función de primera importancia que era la de dar una base de legitimación al Estado moderno frente a las amplias masas campesinas que habían luchado incansablemente por el reparto agrario; por eso mismo a la llegada del general Lázaro Cárdenas al poder, se intensifica la política del reparto en lugar de prevalecer la visión de sus antecesores que contemplaban un reparto limitado. Control del Estado sobre el campesino y legitimidad para ese mismo Estado. He aquí las dos funciones centrales

de la Confederación Nacional Campesina.

La falta de una correspondencia entre la estructura administrativa y de gobierno de la Confederación Nacional Campesina y la ideología sustentada en sus documentos básicos es una contradicción que refleja fielmente lo que ocurre en el interior de dicha organización tal y como se ha apuntado anteriormente.

Si los documentos que contienen las demandas campesinas auténticas son un reflejo permanente de la inserción campesina en la revolución, la estructura organizacional refleja y representa al Estado, porque lo que se controla es exactamente el mecanismo de decisión: la dirección de la organización.

El análisis de los componentes de la estructura organizacional de la Confederación Nacional Campesina nos lleva a concluir que la organización en su conjunto mantiene este tipo de contradicción como una precondition necesaria para que las relaciones entre el campesinado y el Estado se mantengan en una situación en la que invariablemente la posición de fuerza la sustente al segundo y con ello, ante las expectativas de resolución de los problemas del mismo campesinado, se le otorgue un apoyo necesario que legitime a la institución estatal.

Con esta base popular, se consolida igualmente otro pilar del sistema político que es el Partido. Los nexos fundamentales, en cuanto a la legitimización y a la capacidad de movilización que tiene el Estado respecto al campesinado, se dan a través del partido. Y son estos mismos órganos directivos, sujetos del análisis hecho, los que entran en acción a la hora de dar su apoyo político y electoral a los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana.

La solución a esta contradicción interna de la Confederación Nacional Campesina sólo puede darse en el marco -- de un proceso continuo de liberalización de la dependencia organizacional del campesinado respecto al Estado. Lo que implicaría necesariamente romper con la estabilidad del régimen e ir directamente al enfrentamiento con el Estado a través de una organización independiente y auténticamente campesina, esta posibilidad es algo que históricamente no ha aparecido todavía con toda su fuerza, pero la constante erosión de las condiciones de vida del campesinado hacen previsible que en un futuro no muy lejano, sus demandas volverán a dejarse sentir.

Declaración de Principios, Estatutos y Programa de Acción, contienen básicamente aspectos ideales, que más se relacionan con el "deber ser", que con el "ser" y el "hacer", sin establecer compromisos con sus agremiados, ni objetivos que pretenda alcanzar a corto, mediano y largo plazo, pues sólo quedan a nivel declarativo.

De acuerdo con los Estatutos, la Organización se sostiene por medio de las cuotas de sus agremiados. Sin embargo, esta práctica no se realiza estrictamente, debido principalmente a que la mayoría de sus miembros nominales carecen de recursos económicos. Las aportaciones que recibe la Confederación para su sostenimiento, son por parte del Gobierno, o a través del PRI. Este hecho condiciona fuertemente su pérdida de autonomía y, por ende, su calidad de organismo de presión social.

Los principios básicos de la Organización se fundamentan en la Carta de 1917. Las adiciones posteriores han dependido de las declaraciones oficiales que emite el Gobierno. En consecuencia, la C.N.C. no ha aportado, por ella misma,

los ideales o aspiraciones de quienes dice representar.

Debido a la gran coincidencia de principios con los de los regímenes derivados de la Revolución, la C.N.C., más que ser una organización de lucha social, representa un aliado para el Gobierno en turno, conteniendo para el efecto las aspiraciones de los campesinos.

En el sentido estricto, la C.N.C. carece de un programa definido de acción y, al no contar con un instrumento de este tipo, que es un medio para alcanzar el cumplimiento de sus pronunciamientos, no está en condiciones de ofrecer un servicio real, apegado a las necesidades de sus agremiados.

Por otra parte, los aspectos o puntos que contiene el Programa de Acción están condicionados a que sea el Gobierno quien los lleve a cabo, puesto que son, en gran parte, responsabilidad de éste y no de la C.N.C., por lo que las acciones de los Organos que se mencionan carecen de sentido, perdiendo vigencia la estructura de la Organización.

En ninguno de los documentos citados se encontraron aspectos que denotaran acciones concretas o estrategias de acción, que comprometan a dar solución, que permitan detectar actividades de presión o de gestión ante las autoridades, por lo que la respuesta a las demandas depende de la respuesta que, a su vez, reciban.

Al aceptar su sometimiento, sujeta las decisiones de la Organización a una corriente partidista. Siendo un sector del Partido en el poder, la C.N.C. se encuentra supeditada a las decisiones políticas del Partido, independientemente de los señalamientos oficiales que a través de éste recibe.

Habiendo nacido la C.N.C., procura mantenerse, estableciendo en consecuencia una pirámide de capilaridad entre sus agremiados más relevantes, preocupándose éstos por exaltar los Principios y Estatutos, más que por realizar acciones de lucha de clase. Lo anterior le permite conservar o aspirar a posiciones políticas de mayor jerarquía.

Debido a que la Organización carece de una estructura estable de administración, la gestoría que realiza es muy inconsistente, poco productiva, no siendo por tanto, un indicador valioso para evaluarla.

Las acciones de la Confederación se caracterizan de la siguiente manera:

- 1° Acciones Electorales
- 2° Acciones de apoyo al régimen en turno
- 3° De solidaridad verbal a la clase que dice representar.

De lo anterior, se deduce lo siguiente:

- La estructura formal está supeditada a cambios sin previo estudio. Con esto, se pierden o afectan las acciones programáticas que pudieran existir.

- La orientación política de la Organización depende más de las banderas que sostiene el régimen en turno, que de las concepciones ideológicas de la base.

- Para justificar su presencia como órgano representativo, maneja a las masas, con el principal objetivo de impactar políticamente, con vistas a obtener un número considerable de Escaños en el Congreso.

En la estructura de la C.N.C. se aprecia que la mayor autoridad en el Congreso Nacional; sin embargo, es tan amplia que la hace inoperante. Por esta razón quien maneja la mayoría de las facultades y atribuciones del Congreso, es el Comité Ejecutivo Nacional. Lo anterior, ocasiona que muchas de las decisiones capitales no se resuelvan satisfactoriamente, dado que responden más a intereses de grupo, que a un concenso.

Teniendo número muy extenso de Secretarías (3), la Organización no sólo duplica actividades, sino que además en cuatro de las Secretarías no se registran facultades específicas.

Las soluciones se dan, con el carácter de la estructura piramidal que integra a la Confederación y, en apariencia, con los órganos de base: Comités Municipales, continuando con los Regionales, hasta las Ligas de Comunidades Agrarias. Sin embargo, cuando se emiten decisiones importantes, éstas se toman en el C.E.N.

La formación de los Comités Municipales y Regionales está supervisada por el Comité Ejecutivo Nacional, situación que crea un excesivo centralismo. Este férreo control debilita a las Ligas de Comunidades Agrarias, perdiendo en consecuencia su representatividad y limitando su libertad de acción.

En lo que al funcionamiento del Jurado de Honra y Justicia, para juzgar a los miembros que violen los Principios, Estatutos o normas internas, se encuentra una falla muy notoria, dado que su integración depende de la Convocatoria que realice el Comité Ejecutivo Nacional y su objetivo es coadyuvar al control de miembros y organizaciones.

Son imprecisas las facultades del C.E.N., en cuanto a su naturaleza y, también, rebasan toda posibilidad de realización por los escasos recursos con que cuenta la Organización,

por otra parte, son discrepantes, en algunos casos, con los objetivos asignados a las Secretarías.

La institucionalización de la revolución fue un fenómeno complejo que requirió de la conjunción de la tradición liberal del país con el reconocimiento de la realidad social mexicana del primer cuarto de siglo, es decir, el reconocimiento de una sociedad preponderantemente agraria, pero cuyas expectativas, al triunfo de la revolución eran las de impulsar el desarrollo industrial.

Y si bien la Constitución de 1917 había establecido una nueva normatividad en relación a las clases obreras y campesinas, no bastaba con ello. Era necesario también redefinir las relaciones políticas entre el Estado y las clases sociales.

Antes del advenimiento del régimen cardenista, los grupos hegemónicos del poder se preocuparon sobre todo por armar el aparato estatal dotándolo de modernas instituciones tales como el partido o la orientación intervencionista de la regulación estatal de la economía a través de la promoción de obras de infraestructura, la modificación del régimen fiscal o el control sobre la intermediación bancaria. Pero faltaba aún generar los apoyos sociales que legitimaran permanentemente al Estado. Y así, con el cardenismo, el Estado también institucionalizó sus relaciones con las clases sociales de las cuales se volvió tutelar.

La manera efectiva fue, primero, impulsar su organización y luego promover la satisfacción de varias de las demandas inmediatas, como por ejemplo el reparto agrario. Pero luego, se generó una estructura que a través del partido consolidó las relaciones con obreros y campesinos mediante el control

de sus organizaciones representativas.

Si el partido funcionó como un aparato de Estado (y en la actualidad aún lo es) las organizaciones que se integraron a él pasaron a ser de inmediato, también, órganos del Estado. De aquí que la fórmula precisa para lograrlo haya sido controlar los puestos directivos de las organizaciones populares.

PUBLICACIONES
PERIODICAS

EXCELSIOR

Morones C., Ramón
Columna Frentes Políticos
Junio 9, 1982.
Año LXV-Tomo III-No. 23, 769.
Diario.

PROCESO

Correa, Guillermo.
La C.N.C. Instrumento para Impulsar
el Capitalismo en la Agricultura;
No. 271. Enero, 1982.
Revista.

UNO MAS UNO

Del Muro, Ricardo.
La C.N.C. Ajena al Interés de sus
Agremiados;
Febrero 26, 1980.
Desde Alemán, la C.N.C. Está Sometida;
Febrero 27, 1980.
La C.N.C. Apéndice Burocrático y
No Organo de lucha;
Febrero 28, 1980.
A partir de 1963, la C.N.C. Tiene
que Compartir con la C.C.I. de Garzón
Santibáñez, Diputaciones y Subsidios;
Febrero 29, 1980. Diario.

REVISTA DEL MEXICO
AGRARIO

Murrieta N., Antonio.
La Alianza del Gobierno y los Campesi-

nos de México

Año VII Núm. 4 - Octubre-Noviembre-Diciembre, 1974.

Pp. 55-70.

REVISTA DEL MEXICO
AGRARIO

Portes Gil, Emilio.

La Confederación Nacional Campesina.

Año V - Núm. 3

Mayo-Junio-Julio, 1972.

REVISTA: PROBLEMAS
AGRARIO E
INDUSTRIAL EN
MEXICO.

Girault, Manuel.

El Ejido. Callejón Sin Salida.

No. 4 - Vol. 5.

REVISTA MEXICANA
DE CIENCIA POLITICA

Córdova, Arnaldo.

Las Reformas Sociales y la Tecnocratización del Estado Mexicano;

No. 70 - Año XVIII,

Nueva Epoca, Octubre-Diciembre 1972,

F.C.P.S.-U.N.A.M.

Chevalier, Francois.

El Ejido y la Estabilidad en México;

No. 42 - Año XI,

Octubre-Diciembre 1965,

F.C.P.S.-U.N.A.M.

BIBLIOGRAFIA

Aguirre Avellaneda, Jerges. La Política Ejidal en México; México, Ediciones IMESO, 1976.

Alvear Acevedo, Carlos. Lázaro Cárdenas: El Hombre y el Mito; México, Editorial JUS, 1970.

Araiza Pacheco, Antonio. Curso de Administración General del IMSS; Subdirección General de Control, Unidad de Asesoría Técnica, Área de Integración de Recursos Humanos, México, 1975.

Banamex, Exámen de la situación Económica de México, 1925-1976, México Fomento Cultural Banamex, 1978.

Cárdenas, Lázaro. Palabras y Documentos Públicos de Lázaro Cárdenas- Informes de Gobierno y Mensajes Presidenciales de Año Nuevo 1928-1940; Vol. 2, México, Ed. Siglo XXI, 1978.

Código Civil para el Distrito Federal; México, Ed. Porrúa, 49a. edición, 1981.

Córdova, Arnaldo. La Política de Masas del Cardenismo; México, Ediciones Era, S.A., 3a. edición, 1980.

Córdova Arnaldo, La Clase Obrera en la Historia de México, en una época de crisis 1928-1934. México Ed. Siglo Veintiuno Editores S.A. UNAM 2a. Edición, 1981.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado; México, Ediciones Larousse, 1978.

Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional; México, Secretaría de Información y Propaganda del C.E.N. del P.R.I., 1981.

Documentos Básicos: Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos; México, Editorial Confederación Nacional Campesina, 1979.

Duverger, Maurice. Sociología Política; Colección DEMOS, Barcelona, España, Editorial Ariel. 3a. ed., 1972.

Eckstein, Salomón. El Ejido Colectivo en México; México, Fondo de Cultura Económica, 1966.

Fuentes Díaz, Vicente. Los Partidos Políticos en México. México Editorial Altiplano 2a. Edición, 1969.

Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada; México Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1982.

Gómez Jara, Francisco. El Movimiento Campesino en México; México, Edición Campesina, 1970.

Gómez, Marte P. La Reforma Agraria de México su Crisis Durante el Período 1928-1934 México, Ed. Manuel Porrúa, S.A., 1964.

González, Luis. Historia de la Revolución Mexicana. Período 1934-1940. Los Artífices del Cardenismo; México, Ed. Colegio de México, 1979.

González Navarro, Moisés. C.N.C. Un Grupo de Presión en la Reforma Agraria México, Edición Costa Amic. 1968.

González, Tarsicio. Los Campesinos y la Reforma Integral; México, Edición Oasis, S.A. 1970.

Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria; México, Ediciones ERA, 1974.

Hall, Richard. Organizaciones-Estructura y Proceso; Madrid, España, Ediciones del Castillo, S.A. 2a. Impresión, 1976.

Historia Documental de la Confederación Nacional Campesina. Tomo I, México Ed. Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, 1981.

Huitzer, Gerit. La Lucha Campesina en México; México, Editorial Instituto de Investigaciones Agrarias, 1970.

Ianni, Octavio. El Estado Capitalista en la Epoca de Cárdenas; México, Editorial Serie Popular ERA/51, 1977.

Koontz, Harold y O'Donnell, Cyril. Curso de Administración Moderna: Un Análisis de las Funciones de la Administración; México, Mc. Graw-Hill Book de México, S.A. de C.V., 5a. Edición, 1973.

Krauze, Enrique. Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La Reconstrucción Económica. México, El Colegio de México la. Reimpresión 1981.

Laris Casillas, Francisco. Administración Integral: México, Ed. Oasis, S.A. 6a. Edición, 1977.

León Palacios, Ana María, Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones; México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.

Iener de Sheinbaum, Bertha y Susana Ralsey de Cimet, El Poder de los Presidentes, Alcances y Perspectivas (1910-1973) México, IMEP. 1976.

Ley Federal de Reforma Agraria; 22a. Edición, México. Editorial Porrúa, 1981.

Memoria del XII Congreso Nacional Ordinario de la Confederación Nacional Campesina; Ed. C.N.C. México, 1972.

Mendieta y Nuñez, Luis. El Problema Agrario en México. México Editorial Porrúa, S.A., 1954.

Meyer, Lorenzo. Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934 El Conflicto Social y los Gobiernos del Maximato. México, Ed. Colegio de México 1a. Reimpresión, 1980.

Ots. Capdequi, J.M. El Estado Español en las Indias, México F.C.E. 5a. Reimpresión, 1976.

Padilla, Ezequiel. El General Calles Señalando Rubros, Conversaciones con el Señor Ezequiel Padilla, México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1933.

Portes Gil, Emilio. Historia Viva de la Revolución Mexicana México, Ediciones de "Cultura y Ciencia Política A.C. 1976.

Reyes Osorio, Sergio. et. al. Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974.

Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas; México, ed. Limusa, 17a. Edición. 1981.

Shulgovski, Anatoli. México en la Encrucijada de su Historia; México, Ed. Cultura Popular, S.A., 1972.

Sotelo Inclán, Jesús. Raíz y Razón de Zapata; México, Talleres Gráficos de la Nación, 3a. Edición, 1979.

Teja Zabre, Alfonso. Historia de México. Una Moderna Interpretación; México, Ediciones Botas 4a. Edición, 1961.

Terry, George. Principios de Administración; México, Ediciones CECSA, 10a. edición, 1978.

Zorita, Alonso de. Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España; México, UNAM, 2a. Edición 1963.

ANEXO UNICO
SINTESIS DE LA DECLARACION DE
PRINCIPIOS DE LA C.N.C.

LA CONSUMACION DE LA REFORMA AGRARIA

En los siguientes párrafos, la organización trata de definir la realización de la Reforma Agraria, para lo cual enuncia una serie de propósitos a cumplir.

1. Para la Confederación Nacional Campesina, la consumación de la reforma agraria es el objetivo nacional predominante, pues no sólo significa realización de la justicia social, sino factor fundamental para el desarrollo integral del País.
2. De manera categórica, la Confederación manifiesta que "la reforma agraria tiene un profundo sentido humanístico, que no culminará sino hasta que todos los ejidatarios, comuneros, auténticos pequeños propietarios, jornaleros agrícolas, colonos, arrendatarios y aparceros deriven de la tierra directa o indirectamente, ingresos suficientes para sostener condiciones de vida decorosas, que les permitan gozar de la salud, desterrar la ignorancia y fincar su libertad individual dentro de un marco pleno de justicia, de igualdad y de oportunidades para todos".
3. "En consecuencia, la Confederación pugnará porque el Estado impulse al máximo la persecución de los objetivos principales de la reforma agraria..."
4. "La Confederación sostiene como imperativo histórico, el de llevar el proceso agrario hasta sus últimos alcances y, en este sentido, se manifiesta firmemente decidida

- a apoyar las acciones que permitan afectar todos los latifundios abiertos o simulados, cancelar la acumulación de privilegios territoriales en distritos de riego, erradicar atropellos y eliminar todas las formas de acaparamiento que han venido constituyendo un abierto desafío a nuestros principios constitucionales y a las Leyes Federales de Reforma Agraria y de Aguas".
5. "La Confederación afirma que en la realización de la Reforma Agraria deberán estar interesados, además de los campesinos y diversas entidades del sector público, los obreros, la clase media, los banqueros, los industriales y los comerciantes, en suma todo el pueblo mexicano. Por tal motivo, es necesario que estos sectores dediquen mayores esfuerzos para contribuir a la prosecución de la reforma agraria".
 6. "Con el propósito de reunir esfuerzos sociales y sin perder autonomía y sus objetivos de clase, la Confederación establecerá vínculos de solidaridad o estrechará los ya existentes, con las organizaciones de obreros, de burócratas, de profesionistas y estudiantes y con aquéllos otros sectores que demuestren su interés en el cumplimiento de estos fines".
 7. "La Confederación ha resuelto proponer al Ejecutivo que se realicen exhaustivos estudios, análisis y revisiones de los procedimientos y la pertinencia del amparo en materia agraria. La lentitud en su trámite ha creado inquietud en el campesinado, por lo que es preciso que al procedimiento que aplica la Suprema Corte de Justicia en esta Institución, se le hagan las adiciones, modificaciones o supresiones que conduzcan a una mejor impartición de la justicia en materia agraria".

8. "La fracción XV del artículo 27 Constitucional, propicia la formación y existencia del latifundio, ya que sobre la concepción genérica de pequeña propiedad agrícola, que es la que tiene una superficie máxima de cien hectáreas de riego o sus equivalentes, propicia extensiones hasta de 800 hectáreas de riego o 25,000 de agostadero. Esta situación de privilegio es contraria a la justicia social, porque asigna mayor superficie a terrenos con cultivos más remunerativos y menor extensión a los que sólo permiten explotaciones de bajo rendimiento económico. Por consiguiente, la Confederación luchará porque se reforme dicha fracción Constitucional; pero en todo caso, pugnará porque el Estado determine los índices agrostológicos con estricto apego al potencial forrajero de cada región, para eliminar así los vicios en que puede incurrir la explotación ganadera".
9. "La Confederación luchará por rescatar para los campesinos, predios rústicos en poder de extranjeros que violen la disposición constitucional que les prohíbe el dominio de tierras y aguas en una faja de 100 Km. a lo largo de la frontera y de 50 Km. en las playas".
10. "La Confederación pugnará porque los derechos agrarios individuales en ejidos y comunidades se encuentren permanentemente actualizados, a fin de que los campesinos tengan fácil acceso a la organización, al crédito y demás acciones oficiales, tendientes a aumentar su productividad y gocen en sus poblados de la tranquilidad y armonía que da la seguridad jurídica".
11. "De igual manera, la Confederación manifiesta que la propiedad agrícola deberá respetarse firmemente, impartiendo a sus propietarios o poseedores todas las garantías

que establecen nuestras Leyes para su pleno disfrute, siempre y cuando se encuentre en explotación y tenga la superficie y clase de tierras que señalan las disposiciones legales correspondientes".

12. "La Confederación afirma que los pequeños propietarios habrán de clasificarse conforme a la dimensión de la parcela y la clase de tierra de que disfruten y declara que los agricultores con superficies hasta de 20 hectáreas de riego o sus equivalentes, merecen la atención jurídica, económica, social y técnica del Estado. Asimismo, que debe legislarse para propiciar el reagrupamiento de estos tipos de pequeñas propiedades, fomentar su integración en unidades más redituables, en los que utilicen técnicas modernas que permitan aumentar la producción y destruir el minifundio, logrando su explotación mediante la aplicación de nuevas formas de cooperación colectiva, que aseguren el bienestar de sus propietarios; pero en el caso de que tales propiedades estén inexploradas, el Estado deberá proceder a su afectación en la forma que dispone la Ley".
13. "La Revolución Mexicana instituyó el principio de que la tierra debe ser de quien la trabaja. Consecuentemente, la Confederación pugnará porque se elimine toda forma de explotación indirecta de la tierra, promoviendo la expedición de las normas jurídicas necesarias que establezcan los requisitos a que debe estar sujeto el particular para adquirir la propiedad agrícola, la edad mínima entre ellos, tal como lo estipula la Ley respecto a los ejidatarios".
14. "La Confederación pugnará por la regularización de la tenencia de la tierra en todos sus aspectos: resoluciones

definitivas sobre solicitudes de dotación, ampliación, nuevos centros de población, confirmación y titulación de bienes comunales".

EL DERECHO A LA TIERRA, A LA EDUCACION Y AL TRABAJO

15. "La Confederación proclama que luchará porque todos sus miembros tengan pleno derecho a la tierra, a la educación y al trabajo. En este sentido, pugnará porque los beneficios de la tierra correspondan a quienes la trabajen; porque todos los campesinos tengan acceso a la educación que imparte el Estado y porque las políticas de empleo, puestas en práctica por el propio Estado, alcancen a cubrir la demanda que del mismo, hacen numerosos compañeros del campo".
16. "La Confederación pugnará porque a la población campesina se ofrezca una educación que le dé oportunidad de vivir en condiciones decorosas, aprovechar racionalmente los recursos naturales de que disponga, conocer y defender sus derechos, administrar los bienes agrarios que la Revolución ha entregado y participar así en la industrialización y distribución de los productos y recursos que le pertenecen, a fin de poder satisfacer sus necesidades básicas y mejorar sus condiciones generales de vida".
17. "La Confederación luchará porque la educación, la alfabetización y la capacitación para el trabajo se constituyan en relevante instrumento del desarrollo económico, social y político de los campesinos. La educación y la cultura

deben convertirse en el vehículo fundamental que proporcione al campesino, oportunidades de igualdad y superación. Los planes nacionales, de marcada educación para todos, deberán ser aplicados en el campo con orientación productiva".

18. "La Confederación pugnará por el mejoramiento de las condiciones educativas en el medio rural, sobre todo en lo que se refiere a la necesidad de institucionalizar la educación primaria completa. En el nivel de enseñanza extra-escolar, se pondrá especial empeño para que el Estado intensifique las tareas de castellanización entre grupos y comunidades indígenas, que multiplique el número de misiones culturales y que amplía los beneficios de alfabetización, vinculando estas acciones a la capacitación para el trabajo, a fin de que no se pierdan los esfuerzos gubernamentales respectivos".

19. "La Confederación promoverá que se garantice a los campesinos su ingreso a las escuelas técnicas agropecuarias, a las universidades agrícolas, a los centros de investigación y a los organismos de desarrollo científico y tecnológico, con el fin de procurarles una formación profesional y técnica que reduce en la superación personal y en el mejoramiento del medio del que proceden o al que se integren".

PRODUCCION, PRODUCTIVIDAD Y ORGANIZACION ECONOMICA DE PRODUCTORES.

Muy importante resulta la Declaración que emite la Confederación en cuanto a demandar la participación directa, en la toma de decisiones en los ramos de la productividad y organización económica:

20. "La Confederación pugnará porque ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, solicitantes de tierra y jornaleros agrícolas, se comprometan a aumentar la producción y productividad, garantizando con ello el propósito de producir los alimentos que requiere y necesita la nación para su plena independencia, propiciando una política de redistribución equitativa del ingreso, a fin de que los campesinos reciban un pago remunerador del esfuerzo aplicado a la producción".
21. "Para cumplir este compromiso, la Confederación demanda participación directa en la toma de decisiones dentro de los sectores de la producción involucrados con el campo, de tal manera que cada plan y programa de trabajo del Estado se sustente en un previo conocimiento y, consecuentemente, en la aprobación y el apoyo por parte de nuestros ejidos y comunidades. Solo así podremos alcanzar las metas de eficacia y eficiencia en la producción de alimentos, en la explotación de recursos no renovables, en el manejo, la operación, la administración y la dirección de empresas y otras formas de organización económica y, en suma, en todas las actividades productivas promovidas para el bienestar del campesino mexicano".
22. "La Confederación luchará porque sus afiliados contribuyan decididamente a aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la producción agrícola, forestal y pecuaria, por considerar que estas tareas tienen fundamental importancia para la prosecución de las grandes metas y objetivos nacionales. Consecuentemente, pugnará por todos los medios a su alcance para lograr que, mediante una intervención gubernamental más intensa y mejor orientada, se eleve al máximo la productividad agropecuaria y forestal y luchará infatigablemente para hacer posible:

- a) Que se otorgue asistencia técnica adecuada a los ejidatarios, comuneros, colonos y auténticos pequeños propietarios.
 - b) Que se intensifique el proceso de mecanización de las labores agrícolas, en las zonas del país que presenten condiciones favorables para ello.
 - c) Que se difunda con creciente amplitud, el uso de las semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas y demás insumos para la producción.
 - d) Que se acrecienten las actividades del sector público, tendientes a mejorar las explotaciones de ganado mayor y menor, especialmente por lo que se refiere a la instalación de estaciones experimentales de cría, la creación de praderas artificiales, el combate de plagas y enfermedades y la construcción de abrevaderos.
 - e) Que aumenten progresivamente los centros de capacitación para el trabajo agropecuario, a fin de que un mayor número de jóvenes campesinos reciban conocimientos de orden práctico y tecnología aplicada".
23. "De una manera persistente, la Confederación realizará esfuerzos encaminados a incrementar la ocupación productiva de la mano de obra campesina, ya sea dentro de las propias actividades primarias o por medio del fomento de las artesanías y de la industrialización, entre otras finalidades, para hacer posible la explotación integral de los recursos".
24. "En términos generales, la Confederación sostiene el criterio de que las formas de organización de la produc-

ción agrícola, ganadera y forestal, habrán de estar en consonancia con las condiciones ecológicas, demográficas, técnicas, económicas y sociales que imperan en las diferentes zonas del país y que debe tomarse en cuenta la clase de cultivos o actividades tradicionales que tipifiquen a esas zonas".

25. "Cuando las características de las explotaciones agropecuarias, forestales y pesqueras lo recomienden, la Confederación procurará, en particular, que se establezcan sociedades cooperativas y se lleve a la práctica un intenso programa encaminado a desarrollar previamente el sentido de responsabilidad entre los socios y dirigentes y a difundir los conocimientos básicos del cooperativismo, como condición indispensable para que las nuevas sociedades puedan alcanzar su desenvolvimiento y consolidación total".
26. "La Confederación procurará perfeccionar el funcionamiento de las organizaciones económicas por todos los medios que aconseja la técnica moderna y pugnará igualmente, porque se constituyan como uno de los instrumentos más efectivos para defender y proteger los intereses de la clase campesina, mediante la democratización permanente de sus cuadros de dirigentes".

COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS DEL CAMPO

27. "La Confederación considera de vital importancia que el Estado se avoque a resolver el problema de los precios, la comercialización y la industrialización de los productos del campo, pues mientras los agentes tradicionales de la explotación en el medio rural sigan aprovechando la infraestructura y los sistemas de transporte, los

apoyos y los subsidios que el propio Estado ha venido otorgando con el propósito de beneficiar a las mayorías nacionales, el campesino no podrá obtener nunca un precio para sus productos que sea remunerador de su esfuerzo y, consecuentemente, el consumidor final, que lo es también el propio campesino, siempre se encontrará un mercado de precios prohibitivos para sus ingresos".

28. "La Confederación concederá primordial importancia a la resolución de los graves problemas que obstaculizan la distribución de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, por considerar que no sólo perjudica los intereses de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, sino que influyen decisivamente en la carestía de la vida y afectan por igual a todos los sectores mayoritarios de la población".

"Por tal motivo, la Confederación luchará infatigablemente para que se intensifique la acción oficial orientada hacia la eliminación sistemática de intermediarios y acaparadores; pugnará para que aumenten los centros de recepción y acopio, integrado a una red nacional de este tipo de instalaciones y dándoles luego su verdadero carácter de instituciones auxiliares del producto y coadyuvará por medio de sus afiliados, a lograr que los precios de sus productos se ajusten a los costos reales del cultivo".

29. "La Confederación se preocupará porque los precios agrícolas siempre sean remunerativos en el sentido de que no sólo se establezcan en garantía de los costos de producción, sino que suban paralelamente cuando aumenten los salarios de los trabajadores de la industria en general, o a los ingresos de los demás sectores que componen la población, de tal suerte que a los campesinos no les

afecte el cambio de estos aumentos".

30. "La Confederación luchará porque los precios de garantía permanezcan vigentes durante todo el ciclo agrícola hasta que se realice la venta de la cosecha. Al determinar los diferentes precios de garantía debe tenerse en cuenta que la relación de precios entre el anterior y el nuevo no repercuta negativamente en la alimentación campesina, pues la única moneda de muchos miembros de la Confederación es el maíz y el frijol".
31. "La Confederación se pronuncia porque se castigue severamente a quienes especulen con los productos alimenticios y porque el Estado promueva cuantos recursos sean necesarios para que la comercialización de los productos del campo se realice sin la cadena innecesaria de intermediarios que han explotado a productores y consumidores por todo el tiempo. En este sentido, la Confederación demanda un estudio a fondo del problema, que comprenda: 1) Análisis del sistema seguido en la fijación de precios a los productos del campo; 2) Los precios de garantía; 3) Los precios y el problema de la comercialización de los agroproductores percederos; 4) Los precios y el mercado de la carne, la leche y sus derivados; 5) La necesidad de un sistema nacional de comercialización de la producción agropecuaria; 6) Industrialización y 7) Exportaciones".

RECURSOS PARA EL CAMPO

32. "La Confederación pugnará porque el financiamiento a la agricultura, a la ganadería y a la explotación forestal, que provenga de las instituciones nacionales de crédito beneficie cada vez a un mayor número de ejidata-

rios, comuneros y pequeños propietarios; y porque se superen características técnicas de los créditos, de tal manera que reciban a tiempo y en condiciones que aseguren su recuperación dentro de los plazos previstos".

33. "En particular, la Confederación intervendrá ante las autoridades gubernamentales correspondientes, para que, conforme a un programa elaborado cuidadosamente, se lleve a la práctica la descentralización efectiva de las funciones inherentes al otorgamiento de créditos oficiales a la agricultura, la ganadería y la explotación de bosques, con el propósito fundamental de que los préstamos se concedan con la rapidez y eficiencia que se requieren y que los tipos de interés, plazos y régimen de garantías se determinen con base en las condiciones que prevalecen en cada zona del país".
34. "Simultáneamente, promoverá que el Estado adopte una política decidida para aumentar la participación de los Bancos privados en el financiamiento de la agricultura nacional, no sólo en los distritos de riego que ya se encuentran en operación y los que se constituyen en el futuro, sino también en aquellas zonas de temporal que ofrecen posibilidades para acelerar el desarrollo agrícola y en regiones cuyo desarrollo deberá fincarse en el aprovechamiento de recursos no renovables".
35. "La Confederación combatirá las prácticas de otorgamiento de crédito por parte de las entidades no bancarias, sobre todo cuando dichos financiamientos se concedan en términos de usura para los campesinos y de venta forzosa de las cosechas a precios fijados de antemano, sustituyéndolos por créditos bancarios sujetos a modalidades adecuadas, respecto de la clase de explotación de que se trate".

36. "De igual manera, la Confederación realizará todas las gestiones necesarias para hacer posible la generalización del otorgamiento de préstamos oficiales y privados, bajo la forma de crédito supervisado con asistencia técnica, particularmente cuando los productores deban someterse todavía a un proceso de enseñanza que los capitalice como sujetos de crédito".
37. "Ante la evidencia de que el crédito oficial y privado favorece preferentemente a los cultivos de exportación, la Confederación pugnará porque se corrija tal desequilibrio, mediante mayores financiamientos para la siembra de productos que se destinen a abastecer de alimentos a la población y a satisfacer la demanda de materias primas de las industrias nacionales".
38. "La Confederación también pugnará porque los fondos provenientes de los aprovechamientos de bienes comunes de los pueblos, se apliquen íntegramente a actividades productivas, que den nuevas oportunidades de vida y de empleo a los campesinos, con derecho para disponer de este tipo de fondos".
39. "Por otra parte, la Confederación promoverá que los programas de asesoramiento se extiendan a un mayor número de cultivos y favorezcan, inclusive, aquellas zonas donde las condiciones no permitan rendimientos óptimos en la explotación de la tierra".
40. "La Confederación expresa su criterio respecto a la conveniencia de que los créditos internacionales se destinen a la adquisición de maquinaria agrícola, instrumentos de labranza, instalaciones industriales, etc., conforme a las prioridades que asigne un plan nacional para el

fomento de explotaciones determinadas, mediante un sistema de otorgamiento que elimine la intervención de instituciones de crédito privadas, las que al operar como intermediarias en la distribución de los fondos, elevan las tasas de interés afectando severamente a los usuarios del crédito".

41. "La Confederación se opondrá a que los inversionistas extranjeros o prestanombres, acudan a invertir en la producción primaria de la tierra, porque tal acción representaría un instrumento de penetración económica y política entre los campesinos, que son la base del sustento y apoyo al gobierno mexicano. Si el capital extranjero es necesario, que se obtengan por la vía del Estado para que a través de él y regulado por las leyes respectivas sea utilizado en forma útil para el país, sin lesionar nuestra soberanía ni nuestras bases ideológicas".
42. "La Confederación sostiene que la inversión de la banca privada en el campo no sólo es necesaria, sino urgente. En consecuencia buscará su conjunción con los campesinos y el Estado, en empresas campesinas de participación, la que sólo será patriótica cuando acuda con el propio Estado a invertir en los lugares donde no se disponga de infraestructura y donde no se tenga la gran posibilidad de recuperar los créditos".
43. "La Confederación considera que la banca oficial debe ser una banca de desarrollo que sus créditos no deben ir solos, sino acompañados de medidas que puedan llevar una aplicación productiva que garantice el desarrollo socioeconómico integral de unidades de producción, pues los créditos aislados tienen poca efectividad y sólo benefician a intermediarios y acaparadores".

44. "La Confederación considera que el Estado, en las zonas deprimidas pero potencialmente productivas, debe invertir y canalizar recursos financieros con tasas preferenciales a plazos más largos, preparando y organizando a los campesinos para recibir esos créditos y aplicarlos efectivamente. El Estado, dentro de su función social, debe dedicarse a capitalizar esas zonas y a propiciar su desarrollo con el otorgamiento de toda clase de recursos para que a la larga, sus pobladores se conviertan en sujetos de crédito".
45. "Complementariamente, la Confederación promoverá la creación de la infraestructura social, educativa y técnica que permita orientar la producción individual y minifundista de los campesinos, hacia una estrategia integral de organización, que haga funcionar a los núcleos agrarios como unidades compactas de producción".

PLANIFICACION DE LA PRODUCCION

46. "La Confederación luchará porque los campesinos participen real y efectivamente en la planeación y organización de la producción agropecuaria y forestal, en la pesca y en el aprovechamiento de los recursos no renovables, para unificar criterios y métodos en la lucha común de campesinos y Estado, elevar la productividad y distribuir sus propios frutos con sentido integral, complementar la investigación científica y tecnológica con los recursos financieros y humanos de que disponemos y de esa manera, conjugar los más altos intereses del Estado con las exigencias y necesidades efectivas del pueblo mexicano".
47. "La Confederación expresa la necesidad impostergable de que, con base en un plan de acción concreto, se deter-

minen técnicamente las superficies del territorio nacional que deberán dedicarse a la agricultura, a la ganadería y a la explotación forestal, o bien donde sea posible alcanzar formas mixtas de explotación colectiva o individual, que aseguren la conservación satisfactoria de los recursos y un nivel de ingresos suficientes para los campesinos".

48. "Conforme a las directrices que señalen las actividades a que se refiere el punto anterior, la Confederación pugnará porque se emprendan los trabajos relativos a la relocalización geográfica de los principales cultivos y explotaciones forestales pecuarias, con la mira de lograr un uso más adecuado de la tierra, en atención a las condiciones ecológicas de cada zona y a los requerimientos de los diversos cultivos y actividades".
49. "De igual manera, la Confederación manifiesta que procurará influir para que antes de que el Estado inicie la construcción de grandes presas y sistemas de riego o drenaje, intensifique al máximo sus actividades tendientes a elevar la productividad de las tierras que ya forman parte de distritos de riego, a fin de aprovechar racionalmente las cuantiosas inversiones públicas que se han destinado a dichas obras".
50. "La Confederación afirma que es muy urgente intensificar la acción gubernamental encaminada a estimular el desarrollo económico y social de las zonas áridas y semiáridas del país, donde debe procurarse principalmente el incremento y la diversificación agropecuaria y forestal, así como la creación de abundantes oportunidades ocupacionales que contribuyan a fijar a los campesinos en sus lugares de origen y a mejorar sistemáticamente su nivel de vida".

51. "Para encontrar soluciones satisfactorias a los problemas que plantea el manejo técnico de la producción del campo, se procurará reestructurar la investigación científica especializada, de tal suerte que las metas y objetivos de estos trabajos, se encuentren de acuerdo con las grandes urgencias nacionales y con el monto de los recursos oficiales y privados que demande su ejecución. Una política de tal naturaleza permitirá se evalúen con anticipación los métodos de aprovechamiento de superficies inexploradas o que ahora están sujetas a una precaria explotación, como ocurre con las zonas áridas, semiáridas y tropicales del país".
52. "Al propio tiempo, señala su propósito de colaborar al máximo con las autoridades gubernamentales para el efecto de iniciar a la brevedad, la tarea inaplazable de promover la reestructuración administrativa, como el medio más adecuado para evitar la duplicación de funciones, la dispersión de esfuerzos y el desperdicio de recursos de toda clase, cuando estos fenómenos afecten el nivel de vida de los agricultores o los procesos de producción, industrialización y distribución de productos agropecuarios o forestales".
53. "Finalmente, la Confederación Nacional Campesina demanda la expedición de la legislación necesaria que instituya la planificación y fomento de la producción agropecuaria y forestal en el país".

VIVIENDA, SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD SOCIAL

54. "La Confederación intensificará su lucha porque todos los mexicanos tengan derecho a la salud y a los servicios asistenciales para preservar el recurso más valioso del

país: su población".

55. "Consecuentemente, pugnaré porque el sistema de seguridad social implantado, extienda sus beneficios hacia todo el medio rural, de tal forma que el campesino tenga acceso a dicho sistema".
56. "La Confederación sostiene que es impostergable que los campesinos tengan derecho a viviendas cómodas e higiénicas, pues sólo de esta manera podrán desplegar todas sus potencialidades físicas y mentales y, consecuentemente, tendrán oportunidad de proporcionar a sus familias condiciones de convivencia armónicas".
57. "De manera concomitante, la Confederación luchará porque el campesino mexicano satisfaga plenamente sus necesidades de alimentación, de vestido, de habitación y de salud, en concordancia con los planes y programas de orientación familiar y social, de educación integral, de acción cívica y cultural, puestos en práctica por el Estado y apoyados por la propia Confederación".
58. "Dentro de este amplio campo de seguridad y solidaridad social, la Confederación implementará mecanismos de apoyo que permitan la utilización de las horas libres del campesino, para que dentro del sistema de ayuda mutua y cooperación recíproca permanente, construya o reconstruya escuelas, mejore viviendas, abra y ponga a funcionar redes de servicios públicos, imparta orientación y, en suma, genere sistemas de convivencia que fortalezcan las relaciones sociales y los principios de lucha que la Confederación Nacional Campesina ha sostenido desde su origen, como alianza al servicio de los campesinos de México".

59. "La Confederación procurará por todos los medios que sus productores queden incorporados al régimen del Seguro Social, con todas las obligaciones y los derechos subsecuentes, propugnando además, porque los grupos que no reúnan las condiciones que para el caso se requieran, reciba indirectamente los beneficios del Seguro, por la solidaridad y el apoyo que demuestren sus compañeros asegurados".

LOS ASALARIADOS DEL CAMPO

60. "La Confederación considera que ninguna medida de la reforma agraria puede soslayar la necesidad de elevar los salarios y el nivel de vida del jornalero del campo, que vive en condiciones muy por debajo de las logradas por campesinos que disfrutaban de una dotación de tierra. Por lo tanto, defenderá resueltamente a los trabajadores agrícolas permanentes, eventuales o migratorios, del país o extranjeros inmigrantes, que presten su trabajo en las labores del campo y devenguen un salario, organizando para el efecto el Sindicato Nacional Campesino de Trabajadores de las Ramas Agrícola, Ganadera, Forestal y Conexos, C.N.C., para que por medio de esta organización logren salarios y prestaciones justas, que les permitan elevar su nivel de vida y seguridad en el trabajo".
61. "El Sindicato Nacional Campesino tiene personalidad jurídica, en vista de que ha cumplido con los requisitos exigidos por la Ley Federal del Trabajo. Como instrumento de lucha será un aliado de la producción, valorando los requerimientos de trabajo por entidad federativa, por ciclos agrícolas y por actividades conexas que se realicen, así como la mano de obra desocupada. Además, coadyuvará con el sector oficial para incrementar el desarrollo

agropecuario, forestal y agroindustrial del país.

62. "La Confederación se pronuncia por un trato humano, legal y justo para los trabajadores agrícolas mexicanos que emigran del país, y que desarrollan labores del campo, manifestando que por medio del Sindicato Nacional Campesino se instrumentará la afiliación y organización de todos, para coadyuvar con el Gobierno de México al reclamo por la protección legal de otro Gobierno y que se establezcan por medio de la Organización Internacional del Trabajo, las cláusulas de contratación entre patrón y jornalero agrícola, siempre por medio del Sindicato Nacional Campesino organizado para tal efecto".