



135  
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**La Organización Campesina Ejidal  
como factor necesario para  
el Desarrollo Rural Integral**

**T E S I S**  
Que para Obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
**P R E S E N T A**  
**EDUARDO QUINTANA PEÑA**

**FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F. MARZO DE 1989



## **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.

"LA ORGANIZACION CAMPESINA EJIDAL COMO FACTOR  
NECESARIO PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL"

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	I-VII
CAPITULO I	
ENFOQUE HISTORICO - JURIDICO DEL EJIDO EN MEXICO.	
1. La tenencia de la tierra en México desde la época prehispánica hasta el inicio de la Revolución Mexicana.	1
2. El ejido como connotación histórica y la Ley del 6 de enero de 1915.	27
3. El marco jurídico del ejido y su ubica-- ción en el contexto de la economfa nacio nal.	36

## CAPITULO II

## LAS PRINCIPALES FORMAS ACTUALES DE TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO Y LOS APOYOS INSTITUCIONALES A LA PRODUCCION AGROPECUARIA.

- |   |    |
|---|----|
| 1. El Ejido versus Propiedad Privada Empresarial.                 | 55 |
| 1.1. Ejidatarios y minifundistas.                                 | 72 |
| 2. El problema de la atomización de la unidad de dotación ejidal. | 79 |
| 3. Apoyos institucionales a la producción agropecuaria.           | 83 |
| 3.1. Apoyos al ejido.   | 92 |

## CAPITULO III

## EL EJIDO COMO UNIDAD PRODUCTIVA Y SU ORGANIZACION ECONOMICA Y SOCIAL.

- |   |     |
|---|-----|
| 1. La organización campesina en México. | 105 |
| 1.1. La organización del ejido.         | 115 |

	PAGINA
1.1.1. Organización social	124
1.1.2. Organización económica	131
2. El Ejido Multiactivo.	151
3. La vinculación del Ejido con el Estado.	155
4. El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral. Algunas consideraciones.	163
CONCLUSIONES.	178
BIBLIOGRAFIA.	189

## INTRODUCCION.

El tema del desarrollo rural integral ha cobrado importancia en los últimos años, en virtud de que una de las preocupaciones fundamentales del Estado ha sido buscar formas superiores de organización en el campo, con el propósito de -- que éste se desarrolle productivamente y con -- ello, lograr colateralmente el desarrollo social. Las instituciones gubernamentales avocadas al -- Sector Agropecuario, integradas en un gabinete, han pretendido, a través de diversas políticas, resolver el problema principal por el que atraviesa el campo mexicano, que es el de la producción. Lo reducido de ésta ocasiona problemas tan críticos como el de la dependencia alimentaria -- con el exterior, la falta de suficientes mate -- rias primas para la industria nacional y, al final de cuentas, la desigualdad, cada vez más -- aguda, entre el campo y la ciudad en cuanto al -- desarrollo.

La problemática que enfrenta actualmente -- el campo mexicano no responde solamente a causas de carácter circunstancial, sino fundamentalmente a causas histórico-estructurales, sobre todo en el aspecto de su organización. Es por eso -- que al abordar su análisis, es necesario, prime-

ro, ubicarlo en el contexto global de la economía y señalar cuáles son las funciones que desempeña el campo dentro de ese contexto, previo conocimiento histórico de las relaciones que hacia el interior como al exterior se han venido conformando en el campo.

Una de las expresiones más palpables de la situación del campo son las relaciones de organización. Es necesario, por lo tanto, examinarlas; conocer las formas organizativas para deducir -- quién tiene la fuerza económica y política y el porqué del comportamiento de la sociedad rural.

La organización campesina es, hasta hoy, una de las formas más eficientes para lograr -- avances significativos en el campo, tanto en lo económico como en lo social. El problema más fuerte que ha encontrado el gobierno es la renuencia del comunero y del ejidatario a organizarse de acuerdo a los patrones de organización que pretende imponerles utilizando como medidas de presión los apoyos institucionales tales -- como el crédito, el extensionismo agrícola, la venta de semillas y los servicios en general. -- Aquellos grupos campesinos que han logrado llevar a cabo un proceso de organización, aún con la ayuda estatal y lo desarrollaron de acuerdo-

promisos guarda con el aparato político-administrativo. Es por esa razón que el enfoque es hacia el ejido como unidad. Es en el ejido en donde se implementan los programas de organización agraria antes que en otro tipo de tenencia. Por lo tanto, es más fácil descubrir los aciertos y errores que pueden tener dichos programas.

El primer capítulo se sustenta en el marco histórico-jurídico del ejido mexicano, comenzando con la historia de la tenencia de la tierra en nuestro país desde la época prehispánica hasta antes de la Ley del 6 de enero de 1915, que es el punto de partida del ejido en su concepción moderna, sirviendo además como referencia para explicar algunos aspectos de carácter agrario, es decir, para manifestar las relaciones existentes en el campo en cuanto a la estructura de la tenencia de la tierra y la concentración del poder en el ámbito rural. En el segundo inciso se ubica al ejido a partir de sus connotaciones históricas y se analiza la Ley antes mencionada como antecedente para el capítulo siguiente; en el último inciso se ubica al ejido en el contexto de la economía nacional.

El segundo capítulo analiza las dos formas más representativas de la tenencia de la tierra: la forma social, que es el ejido y la forma privada, que



es la pequeña propiedad. Las relaciones que se dan entre los dos tipos de tenencia se reflejan en el contexto económico y social en el campo; económico si analizamos el nivel de ingreso del ejidatario -- contra el del pequeño propietario, sobre todo de -- aquel cuya unidad productiva opera como empresa mercantil; social por la estratificación de grupos derivada del nivel de ingreso. Sin embargo, si en el caso del ejidatario y el pequeño propietario empresarial se dan relaciones en desventaja para el ejidatario, existe también la relación que se manifiesta entre el ejidatario y el pequeño propietario minifundista, en la cual, en muchos casos, éste se -- encuentra en desventaja ante aquél, tanto social como económica. Por eso es necesario examinar esas -- relaciones desde dos puntos de vista, para demostrar que la ley de la materia, cuando habla de la pequeña propiedad privada es limitada, puesto que, de acuerdo con la legislación, tan es pequeña propiedad privada una unidad de tipo empresarial que genera riqueza a su dueño como una superficie tan pequeña que no es capaz de asegurar la subsistencia de su propietario.

El ejido enfrenta serios problemas de diversa índole. Uno de ellos lo constituye la atomización -- de la unidad de dotación cuya extensión, cada vez -- mas pequeña, no es capaz de asegurar el sustento mi

nimo a quien la detenta, lo cual provoca problemas - tan críticos como el abandono de la parcela por buscar otras alternativas que frecuentemente culminan - en situaciones como la de convertir al ejidatario en jornalero al servicio de algunos de sus compañeros - de ejido.

Al final del capítulo se examinan los apoyos -- institucionales a la producción y, en un subinciso, - los que recibe el ejido, señalando algunos aspectos que frenan el apoyo oportuno por diferentes razones, entre ellas la de la obesidad del sector público en ese renglón y la ineficiente canalización de los recursos destinados al campo, amén de otras cuestiones señaladas en el texto.

Por último, en el tercer capítulo se analiza el aspecto de la organización, partiendo de un esquema general, hasta llegar a la particularidad, que es la organización del ejido, tanto social como económica. Se mencionan unas formas de organización ejidal, algunas de ellas superiores como el ejido multiactivo y las asociaciones rurales de interés colectivo y un análisis respecto a la vinculación que existe entre el ejido y el Estado, visto desde los ángulos político, social y económico.

Este capítulo representa la parte medular del trabajo, señalándose en él que la organización es -- una condición básica para que cualquier programa de desarrollo rural tenga éxito. Al final se expresan -- algunas consideraciones relativas al Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y las conclusiones respecto al tema.

Los juicios, puntos de vista y opiniones contenidas en el presente trabajo, son responsabilidad -- estricta de quien lo desarrolló.

Mi agradecimiento muy especial a mis compañeras Juanita Ceja Yépez y Laura Vargas Terreros, quienes con su auxilio mecanográfico hicieron posible la materialización de este documento.

## CAPITULO I

### ENFOQUE HISTORICO - JURIDICO DEL EJIDO EN MEXICO.

- 1.- La tenencia de la tierra en México desde la época prehispánica hasta el inicio de la Revolución Mexicana.

Antes de la llegada de los españoles existían en México formas bien definidas de tenencia y usufructo de la tierra, orientadas hacia la explotación comunal de la misma. Dentro del "Altepetlatli" (tierra del pueblo), existía el "Calpulli" el cual era una forma de propiedad de la tierra con usufructo individual de las parcelas. Cada familia gozaba de la explotación de la porción de tierra recibida, la cual podía ser heredada a los descendientes respectivos.

En el caso de que la familia no la explotara por más de dos años, la porción era retomada por el Calpulli, el cual la otorgaba a otra familia. 1/

El Estado controlaba directamente porciones de tierra con el fin de mantener, con su producto, al personal del "Tlatoani" o rey, gastos de guerra, palacio y templos. Según Roger Bartra, reconocido historiador de la materia, existían dos formas

diferentes de tenencia de la tierra que se podían considerar como propiedad privada, pues eran predios otorgados por el Tlatoani a nobles y guerreros como una forma de gratificación por sus servicios. Estos predios eran, por un lado, los "Tecpillalli", que se concedían a un grupo denominado "Tectecuhztin" y a otros nobles y funcionarios. - Por otro lado, los "Pillalli" eran tierras asignadas a la nobleza, los cuales tenían carácter hereditario.

"Todas estas formas de propiedad eran perfectamente coherentes con el modo de producción tributario (modo de producción asiático) que predominaba; la última forma (las tierras asignadas a la nobleza) no llegó nunca a ser dominante, ni fue la clave del sistema: el secreto de la estructura económica azteca fueron los tributos pagados por las comunidades, las que poseían en forma colectiva la tierra". 2/

En la Colonia, la organización agraria tuvo como punto de partida los derechos de propiedad adjudicados por los Reyes de España en base a las bulas del Papa Alejandro Sexto, y en "otros justos y legítimos títulos". Con base a lo anterior, los reyes legislaron sobre las diferentes formas como podía adquirirse la propiedad de la tierra.

El 18 de junio y el 9 de agosto de 1513, Don Fernando V emitió algunas órdenes relativas al -- otorgamiento de las tierras en propiedad para los españoles, las cuales una vez que se hubieran cumplido todos los requisitos para pasar a ser propietarios, éstos tenían la facultad (inspirada en el Derecho Romano) "para de ahí en adelante las -- puedan vender y hacer de ellas de su voluntad libremente, como cosa suya propia". Fue así como -- se constituyó la propiedad privada en la Nueva -- España.

Además de la propiedad privada, existió lo -- que se llamó propiedad colectiva, amparada por -- las Leyes de Indias, las cuales reconocían cinco tipos: el fundo legal; los propios; las tierras de común repartimiento; los montes, pastos y aguas, y el ejido.

Con respecto al ejido, las primeras Leyes de Indias ordenaron que cuando se fundaran poblaciones se señalara "ejido competente para el pueblo y dehesas 3/ para tierras y propios".

El primero de diciembre de 1523, Don Felipe II ordenó a través de la Ley VIII, Título III, Libro IV de las Leyes de Indias, posteriormente reiterada por Felipe III el 10 de octubre de 1618, que --

"los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidades de agua, tierras - y montes, entradas y salidas y labranzas, y un -- ejido de una legua de largo, donde los indios pue dan tener sus ganados sin que se revuelvan con -- otros de españoles". 4/

El ejido colonial estaba ubicado en la salida del pueblo, siendo de propiedad colectiva y de -- uso y disfrute común, inajenable e imprescripti-- ble.

De acuerdo con las Leyes de Indias y tomando en cuenta solamente la propiedad comunal, podemos decir que los pueblos eran dueños de:

- El casco o fundo legal. Estaba formado por el casco del pueblo en donde se asentaba la población, con su iglesia, edificios públi-- cos y casas de los vecinos. El área compre n-- dida por el fundo era de 600 varas 5/ a la redonda a partir de la iglesia, que se encon traba en el centro del pueblo, respondiendo a lo dispuesto en la Cédula Real del 12 de julio de 1695.
- Las tierras de labor llamadas propios, que se trabajaban en beneficio del pueblo. El -

propio era una institución de origen español coincidente con el altepetlalli mexicano, ya que el producto obtenido de las tierras del propio era destinado a solventar los gastos públicos. Consecuentemente, las tierras que constituían el propio eran inajenables y se cultivaban colectivamente.

- Las tierras de labor de común repartimiento. Estos predios eran asignados de una manera individual para que fueran trabajados por cada uno de los vecinos en beneficio propio. También fueron conocidas como tierras de comunidad o parcialidades, ya que eran de propiedad comunal, pero su disfrute era individual. Las tierras de labor de común repartimiento eran sorteadas por el Ayuntamiento -- entre los habitantes del pueblo para que las cultivaran.
  
- Los montes, pastos y aguas que eran disfrutadas en común por los habitantes del pueblo. Carlos V dispuso en la Cédula Real expedida en 1523, que los españoles e indígenas debían disfrutar en común de los montes, los pastos y las aguas. La disposición de Carlos V a través de la Cédula mencionada fue reiterada en la Ley V, Título VII, Libro IV, los días



15 de abril y 18 de octubre de 1541, por el propio Emperador, la cual dictaba: "mandamos que el uso de todos los pastos, montes y --- aguas de las provincias de las Indias sea en común a todos los vecinos de ellas". 6/

- Los ejidos, para que los indios pudieran tener sus ganados sin que se revolvieran con - aquel que fuera propiedad de los españoles.

Los tipos de tenencia antes citados eran de -- propiedad pública; es decir, tenían acceso a estos predios, tanto indígenas como españoles. Según Lucio Mendieta y Núñez, "ningún indio en particular tenía derechos de propiedad; el fundo y los pro--- pios eran propiedad pública, concedidos a la entidad moral del pueblo y no a personas determinadas, y en cuanto a los ejidos, se hallaban en la misma categoría". 7/

Los indígenas, al contrario de los españoles, - fueron únicamente detentadores de propiedades comu nales, por lo cual les era muy difícil obtener del gobierno español una licencia para enajenar las -- propiedades que detentaban.

Mientras las propiedades de los españoles eran prácticamente ilimitadas en cuanto a su extensión,

las propiedades comunales de los pueblos indígenas estaban limitadas a una extensión bastante reducida. 8/

La Ley que determinó que los indios tuvieran bienes en propiedad, fue la Ley IX, Título XXXI, - Libro II, que se emitió el 18 de enero de 1552.

Los despojos de que fueron objeto los indígenas en cuanto a sus tierras después de destruir su organización agraria, culminó a principios del siglo XIX con la lucha de Independencia. Para entonces el número de indígenas que fueron despojados de sus tierras se convirtió en una amenaza para el régimen colonial, ya que formaban una masa de gente sin amparo. La unión de los indios y las castas fue determinante para luchar contra los españoles, a quienes consideraban la causa de su miseria. Es por esa razón que la Guerra de Independencia se apoyó principalmente en la población rural desposeída de sus tierras.

El problema agrario en México fue resultado de las disposiciones iniciales dictadas con referencia a la concesión de mercedes y reducciones de indios, "porque ellas establecieron el reparto entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta, la que se acrecentó con el tiempo --

hasta producir el malestar que impulsara a las -- clases indígenas a iniciar y sostener la guerra -- de independencia. Cuando México logró independi- zarse, llevaba ya ese problema como una herencia del régimen pasado". 9/

Una de las preocupaciones fundamentales del -- cura Don Miguel Hidalgo durante la lucha de Inde- pendencia, fue lograr la restitución de las tie- rras a los indios que habían sido despojados de -- ellas. Por ello, en los albores del movimiento -- independentista, cuya duración fue de alrededor -- de once años, emitió un decreto (5 de diciembre -- de 1810) en donde ordenaba que se entregara la -- tierra a los indígenas desposeídos. 10/

Sin embargo, una vez consumada la Independencia y separada la Nueva España de la Madre Patria, vinieron años aciagos para el país, en donde prin- cipalmente entre el criollaje se desarrolló una -- lucha intensa por el dominio de la tierra libera- da de España, culminando con el establecimiento -- del imperio de Agustín de Iturbide.

Por otro lado, los ojos de Europa se posaron sobre el nuevo país, que se vió en la necesidad -- de sostener dos guerras con Francia y una con Es- tados Unidos. En el transcurso de cincuenta años

de independencia, los asuntos internos del país se vieron dirigidos por más de cincuenta gobiernos, - en donde frecuentemente los diferentes grupos políticos sostenían que poseían el control del país, - lo cual dió como resultado que se llevaran a cabo varios golpes de Estado. En quince años, dieciséis hombres encabezaron veintidós gobiernos. Con esta situación, era prácticamente imposible que los diferentes gobiernos pudieran preocuparse de buscar o planear un desarrollo económico para el país; mucho menos pensar en la distribución de la tierra.

La destrucción del ejido colonial en el México independiente fue inevitable. Cuando se logró -- cierta estabilidad política, el nuevo gobierno volteó la espalda al problema de la distribución de la tierra y se concretó a tratar de remediar, en este aspecto, la dispareja distribución de la población campesina, llevando a cabo programas de colonización y buscando además levantar su nivel cultural y mezclarla con los colonizadores europeos.

El hecho de no haber aplicado una política -- agraria durante el período del México independiente, generaría en el futuro graves consecuencias, - tanto para la población rural como para los gobiernos sucesivos. Los latifundios constituidos por - los conquistadores españoles y sus descendientes -

durante el coloniaje persistieron y, aún más, proliferaron.

Adicionalmente, la propiedad del clero creció al parejo con el latifundio; sin embargo, en el caso del clero, mientras más aumentaba la concentración de la propiedad, más empeoraba la economía nacional, ya que los bienes que mantenía la Iglesia se consideraban de "manos muertas". Esta amortización eclesiástica era considerada por muchos la causa de la desastrosa situación económica en la que se encontraba el país. 11/

En 1856, debido a los acontecimientos políticos en los cuales el clero había tomado una participación directa, Ignacio Comonfort expidió el 25 de junio la Ley de Desamortización, considerando que la base fundamental de la riqueza pública está fundada en el movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz. La amortización eclesiástica era uno de los mayores obstáculos para el engrandecimiento de la nación.

En los artículos 1o., 3o., 8o. y 25o, la Ley de Desamortización expresaba:

"1o. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios

las corporaciones civiles o eclesiásticas de la república, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que - en la actualidad pagan, calculada como -- crédito al seis por ciento anual".

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

"8o. Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto del instituto de las corporaciones... De las propiedades pertenecientes a los - ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados - exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan".

"25o. Desde ahora en adelante ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que

sea su carácter, denominación y objeto, - tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes -- raíces, con la única excepción que expressa el artículo 80, respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución". 12/

El 30 de julio del mismo año se expide un reglamento inherente a la Ley de Desamortización, - incluyendo en su artículo 11 a las comunidades indígenas habían sido desaparecidas jurídicamente, - lo cual las privaba de personalidad jurídica y -- consecuentemente se encontraban imposibilitadas - para defender sus derechos territoriales, propiciando el despojo de sus tierras.

El Artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, ratificó en su párrafo tercero las disposiciones contenidas en el artículo 250. de la Ley de Desamortización de 1856. El Artículo 27 - señalaba que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su capacidad, denomina-ción u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes rafices, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u - objeto de la institución". 13/ La Ley de Desamor

tización, ordenaba que todas las propiedades del clero fueran vendidas de inmediato a sus arrendatarios. Tal venta iba a ser igual al monto de la renta que hasta entonces habían pagado estos y a un interés del 6% con un plazo para pagar hasta de tres meses. Si en este término de tiempo el arrendatario no cubría el precio del predio, esta porción de tierra podía ser denunciada y el denunciante recibía como premio la octava parte del terreno, con opción a comprar el resto.

La Ley de Desamortización contenía tres propósitos fundamentales:

- 1) Poner en el mercado las grandes extensiones de propiedad muerta, estimulando el desarrollo económico.
- 2) Alentar la formación de propiedades privadas, ya que se tenía la esperanza de que los arrendatarios y los campesinos sin tierra aprovecharan la oportunidad de adquirirla a precios bajos, y por lo tanto, el problema agrario sería finalmente resuelto, y
- 3) Obtener ingresos fiscales de propiedades hasta entonces exentas de impuestos por ser propiedad del clero". 14/



Sin embargo, al dejar las tierras que anteriormente pertenecían a la Iglesia en manos de pequeños propietarios, éstos en su mayoría no tenían la facilidad para adquirirlas con las condiciones impuestas por el gobierno. Por otro lado, muchos arrendatarios se atemorizaban ante la idea de ser excomulgados por la Iglesia al adquirir un bien que antes pertenecía a ésta. Aprovechando tal situación, los terratenientes denunciaban predios cuyos usufructuarios no habían cumplido hasta entonces con las condiciones establecidas. De esta manera se formaron grandes extensiones de tierra que vinieron a fortalecer aún más a los terratenientes por un lado, y a empobrecer en la misma medida a los campesinos y arrendatarios, por el otro.

En la Constitución del 5 de febrero de 1857, en su Artículo 27 no se hicieron las excepciones que se habían establecido en el Artículo 80. de la Ley de Desamortización, por lo cual ya no fue posible que los ejidos siguieran subsistiendo como bienes de propiedad comunal de los pueblos, pues carecían de personalidad jurídica. Los terrenos que estaban constituidos como ejidos quedaron legalmente sin dueño, motivando esta situación que un gran número de personas denunciara los terrenos como baldíos, aunque el gobierno, previendo las consecuencias futuras, dispuso en varias resolucio

nes y circulares que los ejidos se repartieran entre los padres y jefes de familia. Sin embargo, - la ley no los protegía; cumpliendo dichas disposiciones gubernamentales, se procedió a enajenar los ejidos y reducirlos a propiedad privada individual.

De esta manera, al ser reiterada constitucio-- nalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos ya no fueron dueños definitivos de los ejidos, desapareciendo así la propiedad inalienable, - imprescriptible e inajenable de las comunidades -- agrarias, confirmándose la entrega de las tierras a quienes las detentaban, pero en calidad ahora de propietarios particulares.

En los años posteriores, estas tierras fueron pasando a manos de los terratenientes, apoyados por la ley y aprovechándose de la ignorancia de los -- indígenas, una vez que desapareció el sistema pro-- teccionista a las comunidades indígenas por parte del gobierno, propiciando el despojo y contribuyen-- do a agravar el problema agrario.

La Ley de Desamortización no cumplió con los - objetivos que el gobierno se había trazado y en -- 1875 se lanzó una ley sobre colonización, que permitía la migración interna y la inmigración extran

jera para fraccionar y valuar todos los terrenos - nacionales que se encontraban baldíos, en base a - los siguientes postulados: 1) La adquisición por compra dentro de un plazo de diez años; 2) La compra al contado a un precio especial reducido; 3) La adjudicación gratuita previa solicitud, otorgando el título definitivo de propiedad después que el colono había cultivado durante cinco años su -- parcela". 15/

El plan de colonización estaba otorgado para - su ejecución a las llamadas "Compañías Deslindadoras", las cuales se dedicaban a explorar el país y localizar predios que después deslindaban en base a un límite de 2,500 has. Hecho esto, supervisaban - su venta a futuros colonos, adjudicándose una tercera parte de los predios descubiertos en pago a los gastos de exploración. Esta confianza que depositó el gobierno en dichas compañías, la mayor parte de ellas extranjeras, vino a deteriorar más las relaciones en el sector rural, pues prácticamente -- arrasaron con gran parte del territorio nacional - al buscar hasta en el último rincón del país tierras susceptibles de deslindar, terrenos que se encontraron en una situación ilegal o que los campesinos no pudieran demostrar sus derechos de propiedad. Nunca habían sentido la necesidad de hacerlo, tomando en cuenta que por generaciones habían tra-

bajado sus tierras con dificultades legales mínimas.

Las haciendas y los latifundios eran los que - más protegidos se encontraban contra la acción arrasadora de las compañías deslindadoras. Así, dichas compañías terminaron apropiándose de gran parte del territorio nacional, haciendo uso del derecho que - se les había otorgado en relación con la adjudica--ción de la tercera parte de cada predio deslindado.

En 1876, cuando Sebastián Lerdo de Tejada fue - derrocado por Porfirio Díaz, la brecha entre grupos rurales antagónicos se abrió cada vez más, provocando brotes de rebelión en todo el país. Particularmente en Yucatán y Sonora, la represión que mantuvo el gobierno de Díaz contra los mayas y yaquis fue - cruel y constante, obligándolos a someterse y a ceder gran parte de sus propiedades comunales.

Esta enorme concentración de la tierra inevitablemente tenía que gestar una lucha armada como la de 1910, pues el campesinado había sido totalmente despojado de lo que anteriormente eran su propiedad y su modo de vida. Según Salomón Eckstein, para -- esta época -1910-, el 1% de la población mantenfa - bajo su poder el 97% del territorio nacional. Los - pequeños propietarios, que constitufan el 3% de la población que aún mantenía un pedazo de tierra en -

su poder, contaban con el 2% de la tierra. El 96% restante contaba con el 1% de la superficie rural.

Lo que sorprende en la política agraria de los diferentes gobiernos después de la Ley de Desamortización y de la Constitución de 1857, es la disposición contenida en la Ley Agraria del Imperio del 16 de septiembre de 1866, emitida por Maximiliano, en donde reconoce el derecho de los pueblos carentes de fundos, ejidos y tierras de labor para obtenerlos, variando la extensión de las tierras de -- labor y de los ejidos en función de las necesidades de los solicitantes. 16/

Estas medidas no prosperaron debido a lo efímero del imperio de Maximiliano y al apoyo que el -- pueblo le otorgó al gobierno de Benito Juárez.

El proceso de descampesinización provocó brotes de rebelión trascendentales, como los levantamientos en Sonora y Yucatán, culminado con la lucha armada de 1910, en la cual sobresalieron los levantamientos de Emiliano Zapata en el sur de la República y de Francisco Villa en el norte. Estos levantamientos respondían a la necesidad que tenían los campesinos de que sus tierras fueran restituidas.

Cuando triunfó la Revolución Mexicana y llegó Francisco I. Madero al poder, predominó la corriente liberal sobre el reparto de tierras.

El Plan de San Luis fue la bandera que enarboló Madero para subir al poder. Este fue sacado a la luz pública el 5 de octubre de 1910 y redactado por él mismo. Sin embargo, dicho Plan se enfocaba fundamentalmente a problemas de la efectividad del sufragio, a la no reelección y a otros aspectos predominantemente políticos del porfirismo y de la Revolución. Sólo en forma secundaria y presionado por el problema de la tenencia de la tierra, tuvo que abordar la cuestión agraria. En el párrafo final del Artículo 30., el Plan de San Luis señala:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores de los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario o a sus herederos, que los restituyan a --

sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo". 17/

El Plan de San Luis no habla de la necesidad de reconstruir el ejido. Esto obedece principalmente a que Francisco I. Madero era partidario de la pequeña propiedad, aunque pensaba que ésta debía ser promovida sólo con el esfuerzo constante y nunca a base del despojo de tierras a los hacendados para repartirlas entre los campesinos. Bajo este criterio, el gobierno de Madero trató de resolver el problema agrario, fraccionando las tierras ejidales entre los habitantes de los poblados y comprando grandes extensiones a los hacendados para revenderlas fraccionadas en pequeños lotes a los campesinos y, de esta manera fomentar la pequeña propiedad privada.

El descontento por la falta de acción agraria por parte del gobierno maderista se propagó al norte y sur del país. Ante la presión de la revolución zapatista, Madero giró dos circulares abordando el problema de la tenencia de la tierra.

La primera se publicó el 8 de enero de 1912 y la segunda el 17 de febrero del mismo año. En la primera circular, Madero reconoce que "Los Ayuntamientos, asambleas o corporaciones municipales de la república... tienen personalidad jurídica para promover lo referente al deslinde, amojonamiento, fraccionamiento y reparto de los ejidos de los pueblos. Señalando el ejido, se separará el fundo legal del pueblo, destinado exclusivamente para solares de habitación, calles, escuelas, mercados, plazas, correos, telégrafos, etc." y se establece lo siguiente: "El sobrante del terreno se fraccionará y se repartirá entre los jefes o cabezas de familias -- anotados en la lista, procurando que esto se haga lo más equitativamente que sea posible, atendiendo al número de personas que componen cada familia y dando a los lotes de cultivo, siempre que se pueda, una figura regular". La segunda circular señala que "se debe proceder a determinar el ejido de los pueblos con sujeción a los títulos correspondientes... dejando a salvo los derechos de los que no quedaron conformes con la resolución, para que los hagan valer ante las autoridades que sean competentes para conocer el asunto". 18/

Estas circulares fueron las que contribuyeron para que se modificara el Artículo 27 de la Constitución de 1857, que dispuso el fraccionamiento y -



reparto de los ejidos de los pueblos mediante "promotores" con personalidad jurídica. Sin embargo, se continuó con la política liberal de la Reforma de destrucción de las propiedades colectivas de -- los pueblos, incluyendo los ejidos, mediante la -- constitución, con sus terrenos, de pequeñas propiedades individuales entre los vecinos.

El grupo que encabezaba Emiliano Zapata instintivamente se propuso rectificar el rumbo que habían adoptado los dirigentes campesinos desde la Independencia. Según Octavio Paz, "Lo que pedían y -- querían realmente los zapatistas era una vuelta a los orígenes, es decir a un tipo de sociedad agraria precapitalista: la aldea autosuficiente, caracterizada por la propiedad comunal de la tierra y en la que la célula social, económica y espiritual de la comunidad no fuese el individuo sino la familia... Devolver la tierra a los pueblos: esta frase, núcleo del programa de Zapata, señala el -- verdadero sentido de su movimiento; se quería volver una situación --en parte realidad histórica y -- en parte mito milenarista-- que era la negación misma del programa de "modernización" del liberalismo y de su heredero el régimen de Porfirio Díaz". 19/

El ejido mexicano adquiría con Emiliano Zapata la misma concepción que de él se había tenido en

la época del México independiente. El Plan de Ayala lo especifica claramente en su Artículo 60. en donde dice: "Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la injusticia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

20/

La corriente ideológica zapatista fue una de -- las dos más importantes y significativas que imperaron durante el proceso revolucionario. La otra -- fue pregonada por un grupo de intelectuales y se -- fundaba en la necesidad de fraccionar los latifundios y fomentar la pequeña propiedad privada. Esta corriente ideológica correspondía al individualismo liberal, tratando de cubrir los requerimientos de -- nuestro incipiente sistema capitalista.

El movimiento agrarista encabezado por Emiliano Zapata no encontró eco en Francisco I. Madero al --

asumir éste el poder, puesto que los orígenes de ascendencia de cada uno de ellos eran totalmente distintos. Ambos crecieron y se desarrollaron en el seno de una hacienda; el primero en el sur y el segundo en el norte del país. Sin embargo, mientras que Zapata pertenecía al grupo de los peones, Madero era hijo del terrateniente. Emiliano Zapata fue el actor protagonista que sintió en carne propia el binomio contradictorio amo-peón y en consecuencia, su ideología se basaba en acabar con la explotación del hacendado hacia el peón y, lo más importante, recuperar las tierras que habían sido arrebatadas a las comunidades indígenas del Estado de Morelos. La preocupación fundamental de Francisco I. Madero consistía en la sucesión presidencial y una vez conquistado el poder, crear un estado de democracia en toda su expresión liberal.

"La devolución de las tierras prometida en el Plan de San Luis Potosí, tuvo sin embargo que esperar aún mucho tiempo. Durante su primer encuentro con Francisco I. Madero, de nuevo dirigente nacional, Zapata le recordó los aspectos de reforma agraria contenidos en su programa; en respuesta, se le ofreció a Zapata una considerable dotación de tierras, como reconocimiento presidencial a sus servicios. Pero a este ofrecimiento, el líder campesino respondió con las siguientes palabras "Yo -

no entré a la Revolución para hacerme un hacendado también". 21/

Uno de los obstáculos principales por los cuales Madero no accedió de momento a los requerimientos de Emiliano Zapata, estribó en que aquel, al llegar a la Presidencia de la República, se rodeó de gentes que habían pertenecido al régimen de Porfirio Díaz, con lo cual se suponía que en materia agraria, las cosas seguirían igual que antes. Aunque así, Zapata seguía conservando la confianza en Madero, a tal grado de permitir que sus tropas, formadas por campesinos, fueran desordenadas para colaborar así al restablecimiento del orden público.

El 31 de octubre de 1911 se firmó un documento denominado "Plan de Tacubaya" en el cual se desconoce a Madero como Presidente de la República y se incita al pueblo a proseguir con la lucha armada. En dicho plan se establecía que el problema agrario era la causa fundamental de "todos los males del país y de sus habitantes", poniendo de manifiesto que las soluciones propuestas para resolver ese problema deberían ponerse en práctica. El Plan de Tacubaya no fue secundado y, en cambio, apareció un nuevo manifiesto titulado "Plan de Ayala", el 25 de noviembre de 1911, firmado por Zapata y algunos compañeros de lucha, el cual constituye uno de

los documentos y estrategias a seguir para lograr - resolver el problema del reparto agrario.

El Plan de Ayala fue además la declaración de - guerra en contra de Francisco I. Madero y su gobier - no, ya que sostenía que éste había traicionado los principios de la Revolución Mexicana y pretendía -- hacer cumplir el Plan de San Luis por medio de la - utilización de la fuerza bruta, amén de acusarlo de haber pactado con el grupo de los Científicos y de que era un inepto para gobernar y un traidor a la - patria.

Emiliano Zapata declaró después de escapar a un intento de ataque de las tropas de Victoriano Huer - ta en el Estado de Morelos: "Sepa el señor Madero, y con él todo el mundo, que no depondremos nuestras armas hasta que nos sean devueltos los ejidos de -- nuestros pueblos, hasta que nos sean devueltas las tierras que los hacendados nos robaron durante la - dictadura de Porfirio Díaz, cuando la justicia esta - ba sometida a su capricho. No depondremos nuestras armas hasta que hayamos dejado de ser unos tributa - rios desgraciados de los despóticos magnates y te - rratenientes". 22/

Una vez consumado el asesinato de Francisco I.- Madero y de José María Pino Suárez en 1913, por --

parte del General Victoriano Huerta, apoyado por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, y por los grandes terratenientes nacionales, el ejército comandado por el General Lucio Blanco, a través de una de sus unidades encabezada por Francisco J. Mújica, restituyó a los campesinos las tierras de la hacienda "Los Borregos", en Tamaulipas, el 30 de agosto de 1913. Dicho ejército era seguidor del Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza. Otro ejército que se opuso a Victoriano Huerta fue el de Francisco Villa en el norte del país y sus medidas agrarias fueron adoptadas en algunos lugares del Estado de Chihuahua, por parte del entonces gobernador Abraham González.

Venustiano Carranza, a través del "Plan de Guadalupe" desconoce a Victoriano Huerta y se convierte en el Primer Jefe del movimiento constitucionalista, mientras Zapata seguía luchando en el sur por la restitución de las tierras y Francisco Villa lo hacía en el norte. Finalmente, con la entrada de uno de los ejércitos de Carranza a la Ciudad de México, al mando de Alvaro Obregón, el 15 de agosto de 1914, se da fin al gobierno militar de Victoriano Huerta.

2.- El ejido como connotación histórica y la Ley del 6 de enero de 1915.

Ante la insistencia y esfuerzos de Emiliano Zapata por hacer válidos en el sur los postulados -- del Plan de Ayala y la rebelión en su contra por -- parte de Francisco Villa, Venustiano Carranza convocó en octubre de 1914 a una convención, la cual debía estar formada por delegados de los ejércitos de Villa, González y Obregón, en la que se iba a -- elegir un Presidente de la República provisional. Francisco Villa condicionó la participación de sus delegados, a que la convención se efectuara en un lugar que no fuera la Ciudad de México y, con tal de conseguir su participación, se realizó en la -- ciudad de Aguascalientes. A propósito, los representantes zapatistas fueron excluidos, pero con la ayuda del grupo villista se les dio participación en la convención.

En la Convención de Aguascalientes, el licencia do Antonio Díaz Soto y Gama, simpatizante de la -- causa agrarista de Zapata, defendió los principios del Plan de Ayala, los cuales, a disgusto de Carranza, fueron aceptados por la mayoría. Eulalio Gu- tiérrez fue nombrado Presidente Provisional, tenien do que salir Carranza de la Ciudad de México en no viembre de 1914, cuando las tropas de Emiliano Zapata por el sur y de Francisco Villa por el norte entraron a la capital del país. Carranza huyó a -- Veracruz y desde ahí tuvo que reconocer que el --

problema agrario representaba el objetivo principal de la lucha armada y que la búsqueda de su solución debía ser prioritaria.

La connotación histórica del ejido cambió totalmente a partir de la Ley del 6 de enero de 1915. Se entiende al ejido como una acción agraria reglamentada por el propio gobierno mediante la cual se dota de tierras a un grupo solicitante, dedicado a -- las actividades agropecuarias que pretende satisfacer sus necesidades agrarias. Vemos que las connotaciones del ejido, tanto en su acepción antigua como en la acepción moderna, son muy diferentes.

El ejidatario moderno no es propietario de la tierra de acuerdo al derecho romano. Conforman un grupo de beneficiados por una dotación de cierta superficie de terreno para usufructo del mismo, por resolución presidencial. El procedimiento agrario se encuentra normado por la Ley Federal de Reforma Agraria y ejecutado por el órgano jurisdiccional correspondiente. Lo anterior significa que el propietario no goza de un derecho pleno de propiedad; la superficie dotada se considera una propiedad colectiva; es decir, propiedad del núcleo agrario dotado y el usufructo de esa dotación se puede llevar a cabo de una manera individual, previo parcelamiento de la misma, lo que quiere decir que al -



ejidatario se le considera un pequeño productor -- independiente, salvo en los casos en los que el núcleo decida trabajar en forma colectiva.

El ejido fue creado para cumplir con dos objetivos fundamentales: el primero, para calmar de -- alguna manera el reclamo de justicia social de los campesinos que habían sido despojados de sus tierras; el segundo para incorporar a esos campesinos al proceso económico, político y social de acuerdo a los planes nacionales que tenía Venustiano Carranza. Sin embargo, el hecho de haber otorgado un mayor peso al primer objetivo, significó que el reparto de tierras se realizara de una manera atropellada en donde lo que menos se impartió fue la justicia social. Hay que comprender que la situación tan crítica que vivía el país en aquellos años, de ninguna manera permitía organizar sobre bases sólidas su reconstrucción, sobre todo en el sector campesino, lo cual provocó muchos problemas.

Venustiano Carranza adiciona el Plan de Guadalupe mediante el Plan de Veracruz, redactado en el puerto jarocho el 12 de diciembre de 1914. En él se ofrecía llevar a cabo las medidas necesarias para dar respuesta a los problemas que la sociedad -- consideraba como las causas principales del momento que se estaba viviendo. Entre otras cosas, se

prometía reformar las leyes agrarias, restituyendo a las comunidades las tierras que injustificadamente les habían sido arrebatadas.

El 6 de enero de 1915, Carranza emitió una ley que permitió iniciar el proceso de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carecían de ellas. Con esta acción jurídica agraria nació el ejido moderno y por eso se considera el punto de partida de la reforma agraria contemporánea. La citada Ley fundamentó posteriormente el Artículo 27 de la Constitución Política de 1917, el cual, entre otras cosas, establece lo siguiente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". La Ley del 6 de enero de 1915 reglamentó la distribución de las tierras y aguas para implementar una nueva forma de tenencia: el ejido. Fue redactada por el licenciado Luis Cabrera, asesor jurídico de Carranza. Significó la disposición reglamentaria de carácter agrario más trascendental después de las leyes de Desamortización y Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, dictadas en 1856 y 1959 respectivamente.

Entre otros considerandos de la Ley, los siguientes merecen ser transcritos por la importancia que revisten y la determinación con que fueron expuestos:

"Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentra la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado -- inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía".

"Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin -- que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión..."

"Que es probable que, en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos -- que pertenecían a los pueblos se hayan hecho -- con arreglo a la ley, ya porque los pueblos han extraviado los títulos o los que tengan -- sean deficientes...; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo..."

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa -- tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar -- plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que -- ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar -- que ávidos especuladores, particularmente ex--

tranjeros, puedan facilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla".

"Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Artículo 1o.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha...

Artículo 2o.- La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad,

solamente podrá ser nulificada cuando así lo -  
soliciten las dos terceras partes de aquellos  
vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3o.- Los pueblos que necesitándolos, -  
carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su  
restitución por falta de títulos, por imposibi-  
lidad de identificarlos o porque legalmente hu-  
biesen sido enajenados, podrán obtener que se  
les dote del terreno suficiente para reconstitu-  
irlos conforme a las necesidades de su pobla--  
ción, expropiándose por cuenta del Gobierno Na-  
cional el terreno indispensable para ese efec-  
to, del que se encuentre inmediatamente colin-  
dante con los pueblos interesados". 23/

La Ley a que estamos haciendo referencia, vino  
en gran parte a calmar la creciente inquietud de -  
los campesinos de nuestro país. Se considera tras-  
cendental porque por primera vez se atendió, de --  
una manera conciente y ordenada, la demanda de tie-  
rras. Sin embargo, el decreto, consistente en nue-  
ve considerandos y doce artículos, por sí sola no  
iba a resolver los problemas existentes; era neces-  
ario instrumentar los mecanismos concretos para -  
llevar a cabo el proceso del reparto de tierras, -  
basados principalmente en el Artículo 3o. del orde-  
namiento presidencial, que fue el que vino a darle

el carácter innovador al proceso agrario. De esa manera, se creó posteriormente la Comisión Nacional Agraria, que coordinaba la acción de las Comisiones Agrarias Estatales, puesto que eran las autoridades locales civiles las que llevaban a cabo el proceso de la repartición de tierras, apoyadas por las autoridades militares.

La Comisión Nacional Agraria emitió, desde el 14 de abril de 1916 hasta el 11 de octubre de 1922, 51 circulares, cada una de ellas atendiendo a problemas concretos en las localidades en las que éstos se presentaban. Estas circulares sirvieron de base para estructurar posteriormente el Código -- Agrario, hasta llegar a la actual Ley Federal de - Reforma Agraria.

Además de las circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria, entre 1916 y 1920 se publicaron decretos que también abordaban el problema agrario de una manera concreta, principalmente en lo que se refería al reconocimiento y restitución de terrenos comunales y a la dotación de ejidos.

3.- El marco jurídico del ejido y su ubicación en el contexto de la economía nacional.

A partir de la Ley del 6 de enero de 1915, se

considera ubicado jurídicamente al ejido, concepto que cada vez más se fue reforzando con las circulares giradas por la Comisión Nacional Agraria. En 1917, con la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incorpora al ejido dentro de un rango constitucional. Sin embargo, el Artículo 27 de la Constitución es sólo una disposición reglamentaria, por lo cual, aún después de 1917 se siguieron emitiendo circulares y decretos presidenciales, en un esfuerzo por hacer cada vez más entendible el concepto de ejido y su funcionamiento. De este modo, el 28 de diciembre de 1920 aparece la primera Ley de Ejidos rubricada por el entonces Presidente de la República, General Alvaro Obregón.

La Ley de Ejidos de 1920 no es más que la ordenación y sistematización de todas las disposiciones jurídicas reglamentarias a que nos hemos venido refiriendo. En su Capítulo I habla de las dotaciones y restituciones, señalando en su Artículo lo que tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución:

- I.- Los pueblos;
- II.- Las rancharías;
- III.- Las congregaciones;
- IV.- Las comunidades y
- V.- Los demás núcleos de población de que trata esta Ley". 24/



Lo importante de esta Ley radica en que agrupa, de una manera ordenada los conceptos suficientes - para el funcionamiento del ejido, desde la presentación de la solicitud de dotación hasta la culminación del procedimiento agrario.

El Artículo 5o. de la Ley de Ejidos aclara en forma sencilla el aspecto de la dotación de tierras.

"Artículo 5o.- La necesidad que tiene un pueblo, rancharía, congregación o comunidad de obtener tierras por dotación, se dará por suficientemente probada ante la Comisión Local Agraria respectiva, con cualquiera de las siguientes circunstancias:

I.- Cuando los habitantes, jefes de familia de una población carezcan de terreno que rinda una -- utilidad diaria mayor al duplo del jornal diario - de la localidad;

II.- Cuando se compruebe suficientemente por un informe de la autoridad municipal del lugar, que - la población de que se trata está enclavada en un latifundio o rodeada por latifundios que lindan in mediatamente con el fundo legal del poblado;

III.- Cuando la mayor parte de la población se -

vea compelida al trabajo agrícola por cese definitivo de alguna industria, cambio de una ruta comercial, etc., que anteriormente sostuviera el núcleo principal de la población de que se trata;

IV.- También queda suficientemente probada la necesidad de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad para obtener por dotación, comprobando el poblado de que se trate que disfrutó de tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856, pero que no procede la restitución por cualquiera causa" 25/

Posteriormente, la Ley de Ejidos de 1920 fue abrogada por el propio Presidente Alvaro Obregón - mediante un decreto del día 10 de diciembre de -- 1921, para expedir posteriormente el primer reglamento agrario el 17 de abril de 1922.

El 22 de marzo de 1934 fue expedido el primer código agrario como una adecuación de carácter legislativo que permitiese, por un lado, una vez reunidas todas las disposiciones jurídicas en un solo ordenamiento, acelerar los trámites de índole administrativa y con ello dar un impulso sensible al proceso de reforma agraria y, por otro, acabar con la incertidumbre y la confusión que propiciaba el hecho de tener dichas disposiciones dispersas en -

decretos, circulares, acuerdos, etcétera. El Código Agrario de 1934 fue aplicado por primera vez durante el mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas.

En lo general, el Código Agrario de 1934 resume el contenido de las disposiciones jurídico agrarias anteriores. En lo particular, aparecen nuevos procedimientos y ordenamientos de suma importancia. Entre otros, se cuentan los siguientes:

- La instauración de la llamada "doble vfa ejidal" que consiste en convertir un expediente restitutorio a dotatorio cuando:

- a) No se demuestre la existencia de la comunidad solicitante.
- b) Cuando por algún impedimento legal no se les pueda restituir la superficie señalada,  
y
- c) Cuando la superficie que indican se haya urbanizado.

- Una vez llevada a cabo la diligencia de posesión definitiva, los ejidatarios pasan a ser propietarios y poseedores de la tierra.

- Se suprimió el requisito de que para estar en condiciones de solicitar ampliación ejidal tenían que transcurrir diez años y se impuso únicamente el que cuando menos fueran veinte campesinos sin tierra los solicitantes.

- Se creó una nueva acción agraria denominada "Nuevos Centros de Población Agrícola", considerada como complemento de la acción dotatoria.

- Estableció el régimen fiscal de los ejidos, la formación de un fondo común y señaló lo relativo a las responsabilidades y sanciones aplicables a las autoridades y empleados agrarios.

El Decreto del 30 de agosto de 1939, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, reforma entre otros, al artículo 148 del Código Agrario de 1934, señalando que es responsabilidad del Departamento Agrario organizar a los ejidos con el propósito de incrementar y mejorar su producción bajo las siguientes condiciones:

- La intervención del Banco Nacional de Crédito Ejidal en la organización de Sociedades de Crédito Ejidal bajo la dirección y vigilancia tanto por parte de personal del banco como del Depar

tamento Agrario, designado para tal fin.

- La formulación de planes de explotación y fomento de los ejidos; cuyo objeto será el de mejorar las técnicas de cultivo y explotación de la tierra; encontrar las mejores formas de organización de las actividades productivas y buscar el aprovechamiento óptimo de los recursos.

El Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre del mismo año, vino a sustituir al de 1934, conservando una gran parte de las disposiciones contenidas en aquél. Incluyó además un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera, reforzando y reglamentando de una manera detallada este procedimiento agrario.

El General Manuel Avila Camacho, Presidente de la República, emite el Código Agrario del 30 de diciembre de 1942 que fue solamente una reestructuración de los anteriores, complementándose a través de acuerdos y decretos a medida que cambiaba la estructura de la población campesina, tanto en su volumen como en sus necesidades, permaneciendo su vigencia hasta el año de 1971, en que se expide la Ley Federal de Reforma Agraria.

A decir de los conocedores en materia agraria, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 es el ordenamiento jurídico mejor estructurado. Esta Ley conserva la mayoría de las figuras jurídicas contenidas en el Código Agrario de 1942, pero lo más -- importante estriba en el hecho de que introduce cam bios e innovaciones en lo que se refiere a la orga nización económica del ejido, reforzándose además con una serie de leyes, decretos y reglamentos, en tre las que destacan la Ley Federal de Aguas de -- 1972, la Ley de Sociedades de Solidaridad Social - de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos, - el Reglamento para la Expedición de Certificados - de Inafectabilidad Agropecuaria de 1973, Decreto - por el que se crea la Comisión Coordinadora del -- Sector Agropecuario de 1975 y Decreto por el cual se crea la Comisión Tripartita Agraria de 1975.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza- ción fue elevado a rango de Secretaría de Estado y mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, pasando a denominarse Secretaría de la Reforma Agraria.

En lo que se refiere a la ubicación del ejido en el contexto económico nacional, el tema se puede abordar comenzando por transcribir el siguiente cuestionamiento:

¿Vale la pena seguir discutiendo sobre el -- ejido como una manera de replantearse la ques ción rural? Sí, por varias razones. Como organización productiva tiene en sus manos una parte importante de los recursos agrícolas.- Una gran parte de los habitantes del campo - (y no pocos de la ciudad, como los campesinos con empleos urbanos eventuales) dependen parcialmente de los generados en el ejido. - Por otro lado, los sectores sociales que más influyen sobre la suerte de la agricultura - ejidal -los propios campesinos y el Estado- dan por sentado que éste debe permanecer y, - por tanto, pesan más que las tendencias disolventes del sistema capitalista y de los - esfuerzos sociales antiejidales. 26/

Resulta muy difícil encontrar cifras, sobre todo confiables, en cuanto a la aportación económica de la agricultura comunal y ejidal al Produc to Interno Bruto, por dos razones fundamentales: la primera y quizá de más peso, es que la mayoría de las familias campesinas que integran una comunidad o un ejido producen para el autoconsumo, de nominándose su actividad agricultura de subsisten cia; la segunda razón es que el registro de los - resultados del Producto Interno Bruto se lleva a cabo a nivel sectorial, subsectorial y por rama -

de actividad. Sin embargo, no se debe soslayar la importancia que tiene el ejido en el contexto económico de nuestro país. Cerca de 28,000 ejidos en el país detentan 87.7 millones de hectáreas, que representan el 45.2% de la superficie total del país; de esas hectáreas en poder de los ejidos, 19.1 millones corresponden a tierras de riego, 12.8 millones a tierras de temporal y 56.5 millones a terrenos de agostadero.

Los datos anteriores muestran solamente el potencial de recursos con que cuenta el ejido en México y de ninguna manera su situación o capacidad económica.

Uno de los frenos más fuertes que ha tenido el ejido es la situación en la que el Estado lo ha mantenido, pues ha representado durante muchos años una forma de control político mediante la aglutinación de grupos campesinos con los que en un momento dado puede contar el grupo en el poder para manifestar su fuerza o su dominio, restándole al ejido la capacidad para poder competir con sus productos agrícolas en el mercado, a través de un paternalismo apoyado en diversos mecanismos como la condonación de deudas vencidas, el suministro barato de materias primas e insumos para la producción, el establecimiento de precios de garantía y



hasta la venta de alimentos a precios muchas veces por abajo de su costo de producción.

La producción de los bienes de origen agrícola en México ha estado conformada por dos tipos principales de unidades productivas: agrícola empresarial y la agrícola ejidal. Entre estos dos tipos de unidades existen grandes diferencias.

Mientras que la primera está representada por un grupo relativamente homogéneo de individuos que son dueños de la tierra a título privado, la segunda está conformada por un grupo más heterogéneo, -cuya propiedad del recurso productivo más importante, la tierra, es corporada, lo que significa que el ejidatario es sólo un poseionario mas no un -- propietario individual de ese recurso.

En tanto que el empresario agrícola busca unirse a otros empresarios de su tipo para formar gremios (el caso de CAADES en el Estado de Sinaloa), - con el fin de controlar el mercado de sus productos agrícolas y defender sus intereses, pero siempre sin perder su identificación individual ni el control de su unidad económica, dándole este individualismo la capacidad para dejar el gremio cuando lo decida y unirse a otro, el ejidatario pertenece a un grupo social por definición jurídica que

es el ejido. Para el Estado, el ejidatario no -- existe como individuo, sino como un miembro del - ejido.

Si en la empresa agrícola privada la genera-- ción del ingreso depende principalmente de la ca- pacidad individual, tanto financiera como técnica, en la empresa agrícola ejidal el nivel de ingreso y su distribución dependen en gran medida de su - capacidad colectiva.

El empresario agrícola privado trabaja para - obtener ingresos suficientes para él y su familia; la empresa agrícola ejidal genera ingresos no só- lo para sus agremiados, sino para otros integran- tes de la sociedad rural que conviven en un mismo espacio geográfico, económico y social.

Resulta obvio considerar que en un país en -- donde predominan las relaciones capitalistas de - producción, la empresa privada cuenta con una ma- yor flexibilidad y capacidad para operar que la - empresa colectiva. Uno de los desaciertos más -- grandes que tuvo el gobierno después de la crea-- ción del ejido moderno fue el de utilizar a los - núcleos agrarios como partes conformantes de toda una organización campesina sustentadora de interes políticos. Si bien es cierto que la naturales

za del ejido como figura jurídica organizativa no permite la actuación individual en el mercado capitalista, también lo es el hecho de que el Estado hasta en los últimos años se comenzó a preocupar de una manera profunda por el ejido como unidad económica.

El Estado, como agente director de la política económica en el país, ha buscado lograr resultados inmediatos en la producción, sobre todo de bienes de origen agropecuario, apoyando de una manera más decisiva a la agricultura empresarial por diferentes motivos: es la que tiene la mayor capacidad para organizarse en la defensa de sus intereses gremiales; es la que monopoliza las ramas más lucrativas del sector agropecuario y es generadora de divisas para el país a partir de la exportación de sus productos. Sin embargo, esa capacidad para hacer crecer el capital y el ingreso en el sector significa en gran medida sólo un crecimiento económico, mas no un desarrollo rural integral.

Cuando el Estado ha decidido apoyar suficientemente al ejido, incluso echando mano para ello de la modificación de sus preceptos jurídicos, ha logrado buenos resultados en términos generales. Se pueden citar varios casos; quizá el más reciente de ellos sea la conformación de los ejidos colectivos de los Valles Yaqui y Mayo:

"... Antes de la afectación de tierras en el Valle del Yaqui y Mayo durante 1976, alrededor de 800 latifundistas privados poseían 35 mil hectáreas de riego, además de otras tierras en otras partes que no fueron tocadas. Desde hacía muchos años -- cultivaban esas tierras con muy buenos resultados. Las ganancias agrícolas fueron invertidas en la -- compra de casas de lujo y coches del año, aunque -- también en el comercio y otros negocios urbanos. -- Muy poca riqueza que provenía del campo volvía a -- él para desarrollarlo. Muy pocas gentes se benefi -- ciaban de este emporio agrícola, creado gracias -- a la inversión pública en irrigación, entre otras cosas.

Basta decir que antes de la expropiación de -- 1976, una de las peticiones de los jornaleros migra -- torios que trabajaban en los campos del sur de So -- nora era agua potable para beber. Con el reparto agrario 8,000 productores ejidales cultivan las -- mismas tierras con similares resultados en cuanto a productividad. La diferencia consiste no sólo -- en que ahora el número de beneficiarios es diez ve -- ces mayor, sino también en que éstos usan sus nue -- vos ingresos en actividades que tienen un efecto -- positivo y multiplicador de la localidad". 27/

La modernización del país y en particular del campo mexicano, iniciada hace cerca de cincuenta años, no fue lo suficientemente fuerte como para destruir a los campesinos y sus organizaciones. En el caso del ejido se generó un fenómeno que permanece hasta nuestros días: la venta de las unidades de dotación a los productores agrícolas empresariales. Este fenómeno, manifestado en su mayor expresión sobre todo en el noroeste de nuestro país, ha permitido la proliferación de un gran número de agricultores sin tierra, pero con visión empresarial que en un momento dado provocan desequilibrios en el mercado en cuanto a los precios de los productos agrícolas, logrando el arrendatario generar un proceso de acumulación de capital que en su mayor parte está reservado a actividades distintas a la agrícola y lo que revierte al campo es el pago del importe de la renta al ejidatario, que en la gran mayoría de los casos se convierte en asalariado del agricultor arrendatario.

El crecimiento de la población rural, en contraposición con la descapitalización del campo, ha provocado que los campesinos sin tierra salgan de sus lugares de origen en busca de trabajos eventuales generalmente, conformando corrientes migratorias bien definidas, como los jornaleros del Estado de Oaxaca que salen de sus lugares de origen --

(zonas de expulsión) hacia polos de desarrollo -- agrícola (zonas de atracción) como Sinaloa, Sonora y las Bajas Californias. Frecuentemente estos grupos de jornaleros superan en número a los propios ejidatarios.

"Los ejidos en general han tenido menores oportunidades de aprovechar los nuevos mercados, productos, técnicas y los subsidios gubernamentales, aunque esto no significa que sean incapaces de crecer, como lo indica esa franja de agricultura ejidal excedentoria que existe en las zonas con mejores recursos. Los obstáculos que se oponen a su progreso no son insuperables si ocurren en la estrategia de desarrollo y la política gubernamental".28/

## NOTAS AL CAPITULO I

- 1/ Bartra, Roger, "Estructura Agraria y Clases Sociales en México", Méx., ERA. 1976, P. 106.
- 2/ Ibidem.
- 3/ Ibidem.
- 4/ Fabila, Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México"; Méx., SRA-CEHAM, 1981, P.23
- 5/ Una vara es igual a 0.84 metros.
- 6/ Chávez, Martha P. de Velázquez, "El Derecho Agrario en México", Méx. 1970, P. 210.
- 7/ Mendieta y Núñez, Lucio, "El Problema Agrario en México", Méx., Porrúa, 1970, P. 67.
- 8/ Véase, Chávez, Martha P. de Velázquez, op. cit. pp. 225-227.
- 9/ Mendieta y Núñez, L., op. cit. pp. 74-86.
- 10/ "Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esa Capital (Guanajuato), que imme-

diatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de -- las tierras pertenecientes a las comunidades de -- los naturales, para que entregándolas en la caja nacional, se entregue a los referidos naturales -- las tierras para su cultivo, sin que en lo sucesivo puedan arrendarse, pues mi voluntad es que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". *Ibidem*, p.161.

11/ Véase, Fabila, M., op. cit., pp.100-102.

12/ Rincón, Serrano, Romeo, "El Ejido Mexicano", - Méx., CNIA, 1979, pp.30-31.

13/ Fabila, M., op. cit., pp.118-119.

14/ Eckstein, Salomón., "El Ejido Colectivo en México", Méx., F.C.E., 1966, p.17.

15/ *Ibidem*. p.22

16/ Fabila, M., op. cit., p.155.

17/ *Ibidem*. p.209

18/ Chávez P. de Velázquez M., op. cit., pp.293-294



- 19/ Paz, Octavio, "El Ogro-Filantrópico", Méx., - Joaquín Mórtiz, 1985, pp.64-65.
- 20/ Silva Herzog, Jesús, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", Méx., F.C.E., 1964, p.173.
- 21/ Huizer, Gerrit, "La Lucha Campesina en México", Méx., CNIA, 1979, p.18.
- 22/ Eyler N. Simpon, "El Ejido, única salida para México", Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, IV, 4, 1952, p.27, citado por Huizer, Gerrit, op. cit., p.19.
- 23/ Fabila, M., op. cit. pp.270-272.
- 24/ Ibidem, p.347
- 25/ Veáse, Silva Herzog, J., op. cit., pp.84-85.
- 26/ Rello, Fernando, "El Campo en la Encrucijada Nacional", Méx., SEP., Col. FORO 2000, 1986, P.63
- 27/ Ibidem. p.70.
- 28/ Ibidem. p.71.

## CAPITULO II.

LAS PRINCIPALES FORMAS ACTUALES DE TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO Y LOS APOYOS INSTITUCIONALES A LA PRODUCCION AGROPECUARIA.

1.- El ejido versus la propiedad privada empresarial.

Existen en nuestro país tres formas de propiedad de la tierra, contempladas en el Artículo 27 - Constitucional: la comunidad, el ejido y la pequeña propiedad. Las dos primeras conforman la propiedad social y la tercera constituye la propiedad privada.

La reforma agraria en México tiene su punto de partida en la llamada restitución de tierras a las comunidades agrarias que por diferentes causas fueron despojadas. Es la primera de las acciones agrarias; la segunda, es la dotación de ejidos y se crea ante las dificultades que enfrentaban las comunidades al no contar con sus títulos respectivos que ampararan su propiedad, al no poder probar la existencia de dichas comunidades o al no tener la capacidad para demostrar la fecha y la forma en que fueron despojados. Con esta acción agraria, denominada DOTACION de tierras, se inicia el reparto agrario señalado en el precepto constitu--

cional citado, tomando como punto de partida el lugar donde se asienta el núcleo solicitante, para trazar una línea de siete kilómetros, hacerla girar como radio y localizar en ese círculo la existencia de tierras afectables susceptibles de ser dotadas a ese núcleo.

Sin embargo, el creciente número de campesinos sin tierra y la limitación material de este recurso se fueron haciendo cada vez más sensibles, de tal forma que el gobierno se vio en la necesidad de poner en práctica una nueva acción agraria denominada NUEVOS CENTROS DE POBLACION, consistente en crear poblados mediante el desplazamiento de núcleos agrarios peticionarios hacia otras partes del país en donde existen tierras afectables que puedan ser incorporadas al proceso productivo agrícola.

En cuanto a la propiedad privada, de acuerdo al Artículo 27 Constitucional, se establece la preeminencia del Estado sobre el territorio nacional al señalar lo siguiente:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir -

el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por -- causa de utilidad pública y mediante indemniza--- ción.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades -- que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de -- los elementos naturales susceptibles de apropia-- ción con el objeto de hacer una distribución equi-- tativa de la riqueza pública, cuidar de su conser-- vación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida -- de la población rural y urbana". 1/

Es una reglamentación jurídica que pretende -- acabar con el latifundio para lograr una mejor -- distribución de la tierra, imponiendo por otro lado un respeto absoluto a la propiedad privada, bajo la denominación de pequeña propiedad.

La extensión máxima de la pequeña propiedad -- se establecerá de acuerdo a la que señale el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Esta-- dos en sus jurisdicciones respectivas, a través --

de la expedición de leyes, según la fracción XVII del multicitado artículo constitucional. Posteriormente a la fijación de la extensión máxima de la pequeña propiedad, se debe llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes por parte del propietario afectado en el plazo que establezcan las leyes locales y esas fracciones serán puestas a la venta en los términos y condiciones reglamentarias que apruebe el gobierno. En el caso de que el propietario rehuse a hacer el fraccionamiento, el gobierno local se encargará de efectuarlo previo procedimiento de expropiación.

La fracción XV del mismo ordenamiento establece que será considerada como pequeña propiedad agrícola inafectable aquella superficie que no sea mayor a 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otro tipo de tierras; 200 hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; 150 hectáreas cuando la superficie se destine al cultivo del algodón, si éstas cuentan con riego de avenida fluvial o por bombeo; 300 hectáreas cuando sean dedicadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales, siempre y cuando se encuentren en explotación.

La pequeña propiedad ganadera será considerada como la suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado o su equivalente en ganado menor, en los términos fijados por la ley y de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

En términos formales, se puede decir que la -- propiedad social y la privada coexisten pacífica-- mente, pues los dos tipos están reglamentados jurí-- dicamente. Mientras la primera forma, refiriéndo-- nos básicamente al ejido, se sustenta en la propie-- dad corporada de la tierra, la segunda en la pro-- piedad individual. Legalmente el ejido es capaz -- de absorber a la pequeña propiedad a través de ac-- ciones de incorporación al régimen ejidal, a efec-- to de lograr, de una manera colectiva, el mejor -- aprovechamiento del recurso tierra. No se concibe, por el contrario, la absorción del ejido por la pe-- queña propiedad, puesto que éste nace como una pro-- piedad social y de alguna manera surge con el fin de acabar con el acaparamiento de la tierra. Por lo tanto, una de las obligaciones principales de -- los órganos públicos administrativos involucrados con el ejido y la pequeña propiedad, es la de ga-- rantizar esa coexistencia y, aún más, propiciar -- formas de relación económica entre ejidatarios y -- pequeños propietarios. Los orígenes de la propie-- dad privada de la tierra se remontan a la época --

colonial y su antecedente más remoto se encuentra en las Bulas del Papa Alejandro VI, comentada en el primer capítulo de este trabajo. Durante la lucha por la independencia de México, Miguel Hidalgo y José María Morelos y Pavón advirtieron la injusta distribución de la tierra. Leyes dictadas posteriormente en relación a la colonización, cuyo propósito fue el de distribuir tanto la población como la tierra, propiciando incluso la inmigración extranjera para cumplir con los objetivos trazados, dieron origen al fenómeno de acaparamiento y concentración de ese recurso y a la inseguridad en los derechos de posesión de la tierra y en la legitimidad de los títulos de propiedad. Con todo ello se creó lo que conocemos como el latifundismo. De éste, por precepto constitucional se deriva la pequeña propiedad, que es el resultado del fraccionamiento del latifundio.

Los primeros gobiernos revolucionarios pusieron especial atención en el reparto de tierras a través del sistema ejidal, lo cual parecía un buen indicador de que se estaba cumpliendo plenamente con los principios contenidos en el Artículo 27 Constitucional. Sin embargo, el ejido fue duramente atacado durante el período de 1925 a 1928 y la Reforma Agraria tomó un rumbo diferente. A fines de 1925 fue promulgada la Ley de Patrimo-

nio Familiar, que insistía en la parcelación de -- los ejidos como una medida para aumentar la productividad del ejido. Nace de esta manera la institucionalización del minifundio, que a través del -- tiempo serviría únicamente para lograr la subsistencia, muchas veces a niveles muy bajos, del campesino y su familia.

Uno de los considerandos de la ley antes mencionada determina muy claramente el propósito por parte del régimen gubernamental de aquella época, de defender a la pequeña propiedad, con las siguientes expresiones:

"...es necesario fijar al campesino a su parcela de cultivo, dándole la completa seguridad de que nada ni nadie puede moverlo de ella ni despojarlo de las mejoras que introduzca en su misma parcela, es decir, que es absolutamente indispensable el -- garantizarle en el goce del producto íntegro de la inversión de su trabajo o de su capital.

Esta seguridad necesarísima para despertar el interés del campesino en el cultivo y aumento de -- producción de las tierras, así como ese arraigo -- del mismo campesino a la parcela, indudablemente -- que lo da la pequeña propiedad individual!" 2/



El Estado marcaba una preferencia por la propiedad privada, como vía de solución a los problemas agrarios. Esta preferencia se vio claramente establecida en el proyecto de ley presentado por el propio Presidente Elías Calles ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1925, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1926, denominada "Ley de Irrigación". Los objetivos de la ley se expresaban en tres puntos fundamentales:

Primero: Lograr el desarrollo agrícola del país a partir del aumento del área cultivable y la seguridad de las cosechas de la superficie ya cultivada.

Segundo: Resolver el problema agrario mediante el fraccionamiento de las tierras irrigadas y la creación de la pequeña propiedad individual.

Tercero: Liberar a una gran masa de campesinos en el país y fijarlos a la tierra como pequeños propietarios.

Los legisladores de entonces sostenían la necesidad apremiante de despertar el interés del campesino en el cultivo y el aumento en la producción de las tierras, así como arraigarlo a su parcela y

esto sólo se podía lograr a partir del fortalecimiento de la pequeña propiedad.

Los gobiernos posteriores a Calles pusieron especial empeño en promover la consolidación de la pequeña propiedad y buscar una forma de conciliación entre ésta y el latifundio, dejando por un lado al ejido, argumentando incluso que la Reforma Agraria había concluido en nueve estados de la República Mexicana. En 1931, el entonces Presidente Constitucional Pascual Ortiz Rubio, declaró lo siguiente:

"Aunque yo deseo continuar en el futuro mi actividad tendiente a liberar a nuestros campesinos, al mismo tiempo estoy convencido de que las grandes propiedades agrícolas son un poderoso factor de apoyo del equilibrio de nuestra economía, y por esta razón, ellos pueden esperar de mí un apoyo -- multilateral!" 3/

La actitud de estos gobiernos posrevolucionarios obedecía fundamentalmente a la plena identificación que tenían con la burguesía terrateniente. La llegada de Lázaro Cárdenas al poder representó para ella un golpe vital y un alivio en gran parte para el campesino, sobre todo para el ejidatario, aunque su gobierno, apegado a la Constitución, respetó a la pequeña propiedad y buscó siempre una --

conciliación entre ésta y el sistema ejidal. En los años siguientes la política económica del gobierno se orientó más todavía a favor de esa burguesía, creando grandes obras de infraestructura en el campo, las cuales abrían una nueva etapa y condiciones propicias para el desarrollo de la agricultura comercial. Eran los años de la Segunda Guerra Mundial, en donde México se convirtió en un país exportador de productos agrícolas que, aunque se incrementó la entrada de divisas al territorio nacional por un lado, por otro dejó una brecha considerable en el ingreso en el campo, generando serios problemas de carácter estructural.

El restablecimiento del Juicio de Amparo como garantía a favor de los propietarios privados en contra de la afectación de sus tierras por parte de núcleos agrarios, constituyó uno de los motivos por los cuales se puede llamar a la política hacia el campo como la contrarreforma agraria. Se modificó el Artículo 27 Constitucional en sus apartados X, XIV y XV para precisar la existencia de la pequeña propiedad privada, favoreciendo con ello a los agricultores capitalistas. A los ejidatarios reconocidos por Resolución Presidencial se les "dotaba" de certificados de derechos a salvo en lugar de parcelas. Con la reforma al apartado XIV se estableció que "Los dueños o poseedores de

predios agrícolas o ganaderos en explotación, a -- los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrían promover - el juicio de amparo contra la privación o afecta-- ción ilegales de sus tierras o aguas". Esta dispo-- sición jurídica desató una fiebre entre los propie-- tarios privados quienes trataban a toda costa de - conseguir su certificado de inafectabilidad corres-- pondiente y, como consecuencia, una gran cantidad de tierras quedaron señaladas como "intocables".

"Durante el mandato de Avila Camacho (...) se habian tomado ya medidas que favorecían al fortale-- cimiento de explotaciones privadas en las zonas - de riego. El Presidente Alemán las corroboró y no dudó en interpretar abusivamente algunas disposi-- ciones de la Constitución. Al elaborar los progra-- mas de riego se entendía implícitamente que no se crearían ejidos en las tierras de riego, que queda-- rían así reservadas para la empresa privada". 4/

Como un refuerzo más en las garantías otorga-- das a la propiedad privada de la tierra, el gobier-- no de Adolfo Ruiz Cortines logró la aprobación de una adición al Artículo 167 del Código Agrario vi-- gente, disponiendo que las tierras ejidales, tanto parceladas individualmente como superficies de usu-- fructo colectivo, que hubieren sido mejoradas en -

cuanto a su productividad y valor, serían sometidas a una nueva clasificación y los excedentes resultantes se repartirían entre aquellos campesinos con -- derechos agrarios insatisfechos o a salvo, de preferencia. Es decir, la Ley señala una superficie a -- dotar a cada ejidatario, variable según la calidad de la tierra. Si es de riego, la dotación mínima -- será de 10 hectáreas, o su equivalente en tierras -- de temporal, que es generalmente de 20 hectáreas. -- Según la disposición contenida en ese artículo, si las 20 hectáreas de temporal dotadas a un ejidatario fue mejorada por cualquier medio, excepto por -- la intervención de él mismo, sobre todo si fue habilitada con riego, se llevaba a cabo una reclasificación del suelo en esa superficie, a efecto de que -- el ejidatario quedara con la dotación mínima en tierras de riego, que son 10 hectáreas y las diez restantes dotarlas a ejidatarios con derechos agrarios a salvo, preferentemente a nuevos solicitantes, lo que significa que se estaba "dotando" de tierras -- que ya habían sido dotadas.

El Artículo 27 Constitucional consigna que la -- pequeña propiedad, salvo cultivos específicos, no -- puede ser mayor de 100 hectáreas de riego. El artículo 220 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que la unidad mínima de dotación para un ejidatario es de 10 hectáreas de riego. Sin embargo, --

-y esta es una de las grandes diferencias entre el ejido y la propiedad privada-, mientras que el pequeño propietario por su propia naturaleza puede detentar el máximo de superficie de riego de acuerdo con la Ley, el ejidatario generalmente se encuentra limitado a la dotación mínima de superficie de la misma característica, cuando mejor le va, puesto que la población necesitada de tierras va en aumento y este recurso es limitado en cuanto a extensión. El Estado prevé ese fenómeno sujetando al ejidatario en cuanto a la extensión de la unidad de dotación, ya que en el futuro habrá siempre nuevos grupos agrarios carentes de tierras, presionando de diferentes maneras a fin de conseguir su propósito.

"... la Constitución Mexicana admite la posibilidad de entregar la tierra en usufructo privado - pero prohíbe que las empresas mercantiles intervengan directamente en su explotación; así se expresa una fórmula de transacción política y social entre grupos que le dieron forma y vida a nuestro régimen constitucional. De esta manera, los pequeños propietarios no tienen más alternativa que sujetarse a los límites estrechos de la parcela sobre los que han adquirido derechos relativamente estables o rebasarlos, con lo que entran en la ilegalidad o adquieren otra forma económica de existencia. Quié

nes se mantienen en la legalidad operan como 'pequeños propietarios independientes', o bien, más frecuentemente como 'trabajadores' de otras unidades de explotación (...) o como 'campesinos'. Quienes rebasan los límites de la pequeña propiedad -- adquieren la forma de 'terrateniente', la de 'cacique', la de 'cooperativa' o la de 'empresa'. 5/

De estas formas de tenencia de la tierra, que no están contempladas en la Constitución Mexicana por que contravienen sus principios, se establece la diferencia entre lo que es el pequeño propietario propiamente dicho y el empresario agrícola, aún -- cuando los dos son propietarios privados.

Si entre el pequeño propietario y el ejidatario existen diferencias en cuanto a la superficie que cada uno detenta, en varios sentidos, pues -- mientras existen pequeños propietarios que rebasan ampliamente la más grande unidad de dotación de -- cualquier ejidatario, también los hay que detentan superficies tan pequeñas que no es posible ni con la mejor tecnología, obtener de ellos el producto mínimo para la subsistencia. Estas diferencias se agudizan entre el propietario privado empresario y el ejidatario. De ahí el término latino "versus" interpuesto entre los dos tipos de productores, -- por las siguientes razones:

Aunque el desarrollo agrícola del país se ha apoyado tanto en el propietario privado empresarial como en el ejidatario y los dos han sido a su vez motivadores del desarrollo económico general, en la propiedad privada predomina la función económica mientras que en el ejido sobresale básicamente la social.

La función económica de la propiedad privada empresarial está determinada fundamentalmente por su carácter individualista; es decir, el propietario privado empresarial, aunque busca la agrupación con otros propietarios, cuida que su unidad económica le genere una utilidad. La naturaleza social del ejido determina el comportamiento de sus miembros. Como la propiedad de la tierra es colectiva, aunque el usufructo sea individual, el éxito del ejido radica en su capacidad para organizarse, como ya se comentó anteriormente.

El propietario privado empresarial utiliza el recurso tierra para lograr su fin: la ganancia. Si ésta desaparece, opta generalmente por cambiar de rama de actividad o incluso hasta de sector. El ejidatario se encuentra limitado en este sentido, pues al momento de ser dotado se arraiga a la tierra. Si este recurso no le genera ninguna utilidad no cuenta con la capacidad para cambiar a -



una actividad que le genere un ingreso suficiente para vivir, a no ser que se emplee como jornalero agrícola o se separe del núcleo agrario, trasladándose hacia otros lugares con mejores perspectivas.

El propietario privado empresarial, al contar con las mejores tierras, busca siempre producir aquellos bienes de origen agrícola que sean los más rentables y si el precio de un bien baja por diferentes motivos, busca en el siguiente ciclo producir otro cuyo precio asegure estar más alto, aunque en las necesidades de la población no aparezca ese bien como prioritario. En cambio, el ejidatario está sujeto a lo que el Estado determina o dicte en cuanto a su política económica agrícola, pues con el control que tiene sobre los ejidos, limita o libera en su caso los recursos crediticios y los apoyos institucionales para condicionar al ejidatario a cumplir con los propósitos que fije dicha política.

Lo anterior provoca fenómenos tan palpables como la concentración del ingreso en el campo. Mientras que el propietario privado empresarial obtiene con el trabajo de la tierra ganancias altas frecuentemente, el ejidatario trabaja para satisfacer sus necesidades básicas, muchas veces

subsidiadas éstas por el Estado.

El propietario privado empresarial cuenta con la capacidad de ampliar la superficie sobre la que trabaja, convirtiéndose en arrendatario de las tierras de los ejidatarios o trabajando " a medias" con ellos, donde éste aporta el capital necesario y aquéllos el recurso tierra.

Aunque la Constitución Política lo prohíbe, el propietario privado empresarial tiende por diferentes medios al acaparamiento de la tierra, constituyendo lo que algunos autores denominan el neolatifundismo, logrando con ello y para su beneficio un alto índice de concentración de la tierra; en cambio, el ejido propende, salvo casos específicos, a atomizar el recurso mediante el parcelamiento, lo cual perjudica no sólo al grupo sino también al individuo, puesto que en muchos casos la unidad de dotación es tan pequeña que resulta insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

Como el capital está considerado como una relación social en donde los propietarios privados empresariales se ven en la necesidad de contratar a un mayor número de jornaleros si quieren aumentar sus ganancias, en la medida en que --

éstos sean empleados, una cantidad creciente de ejidatarios con o sin tierra buscarán contratarse en la empresa agrícola privada, lo cual hace suponer que a medida que crece la empresa, disminuye el potencial del ejido, pues cada vez una parte mayor de sus integrantes se emplea como jornalero.

Por último, mientras el propietario privado empresarial programa el volumen de producción que obtendrá al final del ciclo y lo comercializa en su totalidad, por lo que es fácil conocer ese volumen inclusive ex-ante, la producción del ejidatario, cuando ésta se compone de productos básicos en su mayoría, es difícil conocerla si no es ex-post, ya que se debe considerar que una gran parte de ese volumen fue destinado al consumo familiar.

### 1.1. Ejidatarios y minifundistas.

Quizá uno de los problemas más críticos en el campo mexicano es la existencia del minifundio. En términos formales, el minifundista se diferencia del ejidatario en que éste, por Ley, debe de tentar una superficie mínima de diez hectáreas de riego o su equivalente en otras calidades y aquél, también por Ley, se ubica como el que

posee "la superficie de terrenos que destinándose a la explotación agrícola de cualquier naturaleza; no baste para obtener cuando menos una - - producción que arroje como beneficio en un año, el doble de la suma del salario mínimo que corresponde en el campo a la región de que se trate, así como la que tenga:

- a).- Hasta cinco hectáreas de riego o humedad.
- b).- Hasta diez hectáreas de temporal o agostadero susceptibles de cultivo.
- c).- Hasta veinte hectáreas de agostadero de buena calidad.
- d).- Hasta cuarenta hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos". 6/

Como se advierte, la definición de minifundio es demasiado formal y se sujeta más que nada al aspecto jurídico. Se puede decir, que aunque jurídicamente se establece la diferencia entre ejidatario y minifundista, en términos prácticos -- tal diferencia se pierde en muchos casos, puesto que el ejidatario es de hecho un minifundista, -- ya que la unidad de dotación que detenta escasamente alcanza a completar la superficie mínima -- que marca la Ley. Es ejidatario porque pertenece a un grupo agrario denominado ejido, pero también su parcela es delimitada de acuerdo a la --

existencia de tierra que haya que repartirse - entre ellos. Por lo tanto, se puede asegurar que el minifundio existe tanto entre el ejidatario - como en el pequeño propietario . 7/

Pero el problema del minifundio no es de definición jurídica, sino de carácter económico. - La mayoría de los autores que han escrito acerca de este problema, centran su atención en torno - al primer aspecto. Uno de los problemas generado por el reparto agrario en México fue el de - fraccionar los latifundios en una forma tan precipitada; es decir, sin antes haber formulado - programas tendientes a aprovechar óptimamente el recurso tierra. La creación de unidades de producción tan pequeñas trajo como consecuencia que el campesino minifundista se viera obligado a dejar la tierra para dedicarse a otras actividades que le asegurara la subsistencia, aunque éstas fueran empleándose con otros agricultores como - jornalero o rentando su parcela. En este sentido, el ejidatario minifundista se encuentra más protegido que el pequeño propietario, en virtud de que cuenta con el respaldo del ejido para lograr mejores condiciones en cuanto al suministro de crédito e insumos para la producción. La Banca Oficial otorga crédito a los agricultores, sean privados o ejidatarios, previa formulación, eva-

luación y aprobación de un proyecto de inversión,

Una vez desaparecida la estructura feudal de la tenencia de la tierra en México, se generó la llamada "doble vía" de la agricultura, apareciendo por un lado los neolatifundistas y por el otro los campesinos minifundistas. Los primeros dedicados a hacer producir sus predios, cuya extensión, agrupada por diferentes medios, sobrepasa la que concede la Ley, mediante práctica de tipo capitalista en donde en muchos casos se aplica la tecnología más sofisticada; los segundos a hacer producir la superficie con el fin de poder lograr su subsistencia o, al menos, parte de ella. Hasta 1980, entre minifundistas y ejidatarios sumaban cerca de 2 millones los que detentaban superficies menores a las 5 hectáreas, representando el 65% de la población de poseedores de tierras. Esa proporción explotaba únicamente el 17% de las tierras cultivables del país. El 42% de las tierras laborables se concentraba en manos del 1% de los poseedores de tierras.

Sin embargo, el problema del minifundio no radica únicamente en el tamaño de la superficie que posee el minifundista, sino en la falta de apoyo por parte del Estado y en muchas ocasiones en carencia de capacidad como sujeto de cré-

dito. Bajo estas condiciones, el Estado ha tendido básicamente hacia la organización para la producción a través del diseño de diferentes programas, tanto a nivel general como particular. Los problemas se presentan cuando se trata de echarlos a funcionar, porque el pequeño propietario como productor independiente tiende más al individualismo que a la asociación, contrastando con el ejidatario minifundista, pues por las características de su condición, es más factible la implantación de programas de organización.

De lo anterior se puede inferir que la problemática que enfrenta el minifundio no es sólo de carácter económico sino también social, en la medida en que, según la región, cultura e idiosincrasia, el pequeño propietario minifundista busca o rechaza, en su caso, la organización para la producción. Un ejemplo de lo que se afirma sería lo siguiente: situémonos en dos regiones distintas del país: el altiplano y el noroeste, en donde existe un minifundista en cada una de ellas, cuya propiedad privada está clasificada de acuerdo con la definición que sobre el minifundio establece la Ley de Fomento Agropecuario. Los predios respectivos tienen la misma capacidad productiva bajo la aplicación de técnicas iguales. Sin embargo, el desarrollo de la agricultura en cada una de las re

giones es distinto. Mientras que en el altiplano existe un mercado fundamentado principalmente en los productos básicos, en el noroeste el mercado está compuesto en una buena parte por productos agrícolas no básicos, clasificados como comerciales y muchos de ellos de exportación. El minifundista del altiplano conserva un patrón cultural en cuanto a lo que es el propietario privado, cayendo en ocasiones en prácticas que se identifican con el sistema caciquil, expresando el individualismo, mientras que el del noroeste busca la asociación, tanto con pequeños propietarios que cuentan con recursos de capital como maquinaria, semilla, insumos, dinero, crédito, etcétera. La infraestructura existente en las dos regiones es muy diferente, existen en el noroeste más y mejores vías de acceso al mercado, más competencia entre los productores del campo y sobre todo, mayor capitalización. El minifundista del altiplano, aún con tierra de la misma calidad, produce para el autoconsumo; el minifundista del noroeste, principalmente el que se ubica en los distritos de riego, produce para el mercado, además del volumen que destina a su consumo y el de su familia.

El minifundista que dedica todo su tiempo al cultivo de su predio enfrenta muchas desventajas al momento de comercializar su producto. Una de ..



ellas son las relaciones de los términos de intercambio tan desfavorables, ya que el origen de la fuerza de trabajo es fundamentalmente familiar; en algunas ocasiones se da entre los mismos propietarios minifundistas un intercambio de esa fuerza de trabajo y sólo de manera excepcional existe la mano de obra asalariada. Prevalece una alta intensidad de mano de obra ante una baja densidad de capital y de insumos. El destino del producto y el origen de los insumos es mercantil, en la medida en que tenga capacidad adquisitiva a través del dinero para adquirir los insumos necesarios o reciba el pago monetario por la venta de su producto. De no existir estas condiciones, no se puede afirmar que la economía del minifundista sea de carácter mercantil.

"El secreto de la posibilidad de un intercambio desigual radica en la disposición del campesino de producir a precios inferiores a los que un productor capitalista exigiría para hacerlo en igualdad de condiciones pues mientras al primero le es suficiente con atender los requerimientos de reproducción de la fuerza de trabajo empleada y el fondo de reposición de los medios de producción utilizados, el segundo requiere además la obtención de una ganancia por lo menos igual a la ganancia media en la economía". 8/

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Resulta difícil un proceso de capitalización en el campo, con las unidades de producción tan pequeñas. Mientras exista el minifundio la economía campesina será de infrasubsistencia y en el mejor de los casos, de subsistencia. Por lo tanto, la única alternativa existente para resolver la situación crítica que vive el campesino es la organización agraria en todos sus niveles: para la obtención de créditos y de recursos necesarios para la producción, para la comercialización y distribución de sus productos y hasta para el propio consumo. - El tamaño promedio del predio no es suficiente para garantizar la existencia y reproducción del campesino.

2.- El problema de la atomización de la unidad de dotación ejidal.

Tanto en la pequeña propiedad como en el ejido existe el fenómeno progresivo de la atomización de la tierra. El pequeño propietario tiende generalmente a dejar como herencia el predio a sus descendientes, dividido en tantas partes como éstos sean. Ellos a su vez llevan a cabo la misma práctica en su oportunidad, generando con ello el problema de la atomización. Si, por ejemplo, un pequeño propietario posee una superficie de 10 hectáreas y tiene 5 hijos, heredará probablemente 2 hectáreas

a cada uno de ellos, quienes al morir habrán heredado ese pedazo de tierra a sus descendientes y -- así sucesivamente.

Uno de los orígenes de la atomización de la -- parcela ejidal se asemeja el fenómeno arriba descrito. El ejidatario, ante las dificultades cada vez mayores que enfrentan sus descendientes por la consecución de la tierra, se ve en la necesidad de "repartirles" la parcela, generando un proceso de atomización de la misma que, aunque de acuerdo con la Ley esto no es posible, sí lo es en la práctica. Por otro lado, el ejidatario enfrenta otros problemas que no tiene el pequeño propietario: aunque -- la Ley es muy clara en cuanto al tamaño mínimo de la unidad de dotación ejidal, se presenta el problema, cada vez más frecuente, de la cantidad de tierra disponible para el reparto, en virtud de la relación inversa que existe entre la tierra y sus solicitantes: mientras que la primera es limitada, los segundos crecen a medida que se incrementa la población, resultando cada vez más difícil dotar -- de tierras a los campesinos que las requieran, pero sobre todo, dotar a los núcleos agrarios por la vía de la ampliación ejidal.

En sus propósitos por satisfacer la demanda de tierras, la reforma agraria mexicana acabó creando minifundios, permitiendo su atomización. "Toda re-

volución comete errores. Y uno de la nuestra fue dar tierra a los acasillados de las haciendas que no las querían porque eran zapateros o carpinteros. Entonces como ahora hay muchas gentes que no viven del campo y sin embargo son ejidatarios. Se debe hacer una depuración en el campo, para -- que esos que tienen la tierra pero que se dedican a otra cosa, la dejen a los campesinos que no la tienen". 9/

En términos de la estructura de la tenencia de la tierra, alrededor del 80% de los predios -- agrícolas son de subsistencia y generan un 20% de la producción agrícola. El 4% de los predios son utilizados por la agricultura empresarial, aportando más de la mitad de la producción agrícola nacional, considerándose al resto de los predios como un sector en "transición" que comercializa -- excedentes relativamente pequeños. Lo anterior -- habla de una alta concentración de la propiedad de la tierra. En 1970, el 66% de los predios no superaba las 5 hectáreas, manteniendo en posesión sus propietarios únicamente el 4% del total de la superficie de labor. Por otro lado, el 1% de los predios cuya extensión superaba las 400 hectáreas, concentraban el 50% de esa superficie. 10/

Para el año de 1980 la estructura de la tenen

cia de la tierra no varió significativamente; el 58% de los jefes de familia campesinos estaban ubicados en unidades menores a 5 hectáreas, poseyendo 3.8 millones de hectáreas de todas las calidades. - La cifra anterior representa el 2.3% de la superficie total nacional. En este sentido, el promedio de hectáreas por campesino era de 2.4 y el de las pequeñas unidades de producción privada de 2.1. - En ese año, el 59.3% de los ejidatarios se ubicaban entre los poseedores de esas unidades de producción. El resto lo conformaban pequeños propietarios minifundistas.

Además de la alta concentración de la propiedad de la tierra que, entre otras cosas, es uno de los factores que provocan su atomización entre los pequeños propietarios minifundistas y la mayoría de los ejidatarios, se ha venido dando un proceso de tecnificación en el campo que, si bien es cierto que ha elevado sensiblemente la productividad, también lo es que ha hecho más crítica la brecha que existe en relación al ingreso en la agricultura empresarial y en la de subsistencia. "La gran mayoría de los productores permaneció al margen del proceso de mejoramiento tecnológico, debido al subaprovechamiento de los enormes recursos naturales de que disponen especialmente en el sector social rural; a los niveles mínimos de capitalización

existente; y a la desarticulación con el mercado de capitales. La pequeña propiedad minifundista, las numerosas comunidades indígenas y una gran parte de las parcelas ejidales componen ese estrato de unidades económicas. Una de las características sobresalientes de este tipo de productores es la baja absorción de mano de obra, en la que los ocupados lo son parcialmente, debiendo complementar sus ingresos con trabajos extraprediales". 11/

### 3.- Apoyos institucionales a la producción agropecuaria.

Una de las condiciones fundamentales sobre las que se debe guiar cualquier aparato administrativo gubernamental, es la de mantener a su población con mínimos de bienestar en los aspectos básicos del consumo, primordialmente de alimentos; es decir, el Estado debe tener el cuidado constante de asegurar la producción de alimentos básicos, tanto para los habitantes del campo como para los de la ciudad, lo cual permitirá lograr sensibles avances, tanto en su administración y justificación de su existencia, como en la economía de la población y su propia paz social.

En México, la política seguida por la mayoría de los gobiernos ha caído en el error del paterna-

lismo. Si bien es cierto que el gobierno debe velar por los intereses de la nación y en ello va involucrada la sociedad en su conjunto; que es necesario reponer la energía de un sector de la sociedad que se dedica a otras actividades ajenas a la agropecuaria como la industria y los servicios, a un costo tal que no grave sensiblemente la economía familiar; que el Estado debe, a través de programas diversos, asegurar el bienestar de la familia campesina, también es cierto que debe existir una programación eficiente de las actividades promovidas por el Estado orientadas hacia la producción del campo, que tiendan no sólo a asegurar la supervivencia de la población campesina en particular y de la población total en general, sino a generar un valor que garantice además la capitalización de la actividad agrícola, puesto que su pauperización constante provoca serios desequilibrios en la economía en su conjunto, pues el subsector agrícola requiere crecientes montos de transferencias de los demás sectores, vía aparato gubernamental. En estos flujos de transferencia de valor -- por parte del subsector agrícola hacia los demás sectores y de la transferencia de recursos de éstos hacia la actividad agrícola, se emplea la mayor parte de esos recursos en la aplicación de gasto corriente, como pago de salarios a empleados públicos, materiales diversos, pago de comisiones y

traslados. Si se agrega el hecho de que el campesino vende su producto a un precio determinado y posteriormente acude al mercado a adquirirlo proporcionalmente a un precio más alto, el problema se torna más crítico.

El doble carácter de la agricultura mexicana ha provocado serios problemas para la economía del país. Es cierto que vivimos en una sociedad dividida en clases y el campo no puede estar ajeno a esta realidad. Sin embargo, ese doble carácter propició una polarización en todos los aspectos, provocada y mantenida por algunos regímenes gubernamentales anteriores y que obligó a otros más recientes a desarrollar sistemas de protección al campesino, que rayaron dramáticamente en el paternalismo, tan marcado y negativo que formó a través de varias generaciones posteriores la conciencia en el sector campesino de que quien debe resolver todos y cada uno de los problemas por los que atraviesa, es el gobierno.

Estas prácticas paternalistas han costado muchos recursos a la sociedad en su conjunto. El pequeño propietario minifundista, el que generalmente produce para el autoconsumo, no está acostumbrado a enfrentarse a las fuerzas del mercado y por ello no tiene los elementos suficientes para hacerlo. De tal manera que cuando llega a obtener algún exceden



te y lo intenta, es fácil presa del agricultor comercial que desde su origen, ha luchado contra -- esas fuerzas y ha logrado salir adelante, reforzando su capital y con esto, su situación como clase dominante en el campo.

Lo anterior no significa que el campesino como productor para su propia subsistencia se encuentre en peligro de desaparecer si el Estado le suspende su ayuda. Se ha demostrado que algunas formas de organización campesina, como el ejido, aunque han tenido mejores oportunidades de aprovechamiento de nuevos mercados, técnicas y servicios otorgados -- por el Estado que los pequeños propietarios minifundistas, han logrado sobresalir y ser un modelo para los demás, gracias a sus formas organizativas. En este sentido, la tarea del Estado consiste en -- apoyar a los grupos campesinos productores en cuanto a sus requerimientos, cuando demuestren que son capaces con sus formas de organización, no sólo de subsistir, sino de capitalizarse.

La política de apoyos institucionales a la producción agropecuaria ha propiciado dos situaciones bien definidas: por una parte, el reforzamiento -- del agricultor comercial como capitalista; por -- otra, la subordinación del campesino hacia los demás sectores y, más aún, hacia las clases restan--

tes. En el primer caso, el agricultor comercial - se ve protegido por la política oficial promotora de diversos mecanismos tendientes a apoyar la producción, como el crédito en todas sus modalidades, el suministro de materias primas e insumos baratos y hasta por el seguro agrícola. Este marcado proteccionismo por parte del Estado garantiza que el agricultor vea en la actividad agrícola un negocio rentable, dándose el hecho en varios casos que, -- ante una falta de control por parte del gobierno - en este sentido, gran parte de las utilidades obtenidas de esa actividad va a parar a las arcas de algunos bancos del extranjero. En el segundo caso, el Estado brinda apoyo a través de esos mismos mecanismos, con la diferencia de que por el tamaño - de la unidad, por la tecnología aplicada a los cultivos, por la práctica del monocultivo y por otros factores, éste se ve en una situación de incompetencia ante el agricultor comercial, lo cual hace que produzca escasamente para su subsistencia en - el mejor de los casos y todos los recursos asignados a la producción queden sin recuperación, con - el consecuente empobrecimiento del sector.

Si una de las obligaciones del Estado es la de mantener los mínimos de bienestar de la población, uno de los sectores claves para cumplir con ella - es el agropecuario. Este debe funcionar de manera

tal que cumpla con tres requisitos: garantizar la autosuficiencia alimentaria de la población; ser capaz de satisfacer la demanda de materias primas por parte del sector industrial y tener la capacidad de capitalizarse para seguir cumpliendo con sus funciones. Para cumplir plenamente con los dos últimos requisitos es necesario haber satisfecho el primero.

El problema de la alimentación en nuestro país está sujeto a una serie de factores que van desde su carácter estructural hasta su naturaleza circunstancial. Estructuralmente, en el sentido de que nuestra agricultura ha sido tradicionalmente de monocultivo y para la autosubsistencia, en virtud de que ha existido un marcado minifundismo provocado por el proceso de reforma agraria, específicamente por el reparto de tierras. Circunstancialmente, en el sentido de que desde los años setenta, aproximadamente, se generó una dependencia alimentaria en nuestro país. El grado de dependencia fue provocado por diferentes circunstancias, como las variaciones en el precio internacional del petróleo, la paridad de nuestra moneda ante el dólar norteamericano, los conflictos bélicos entre otras naciones, el desplome a la abundancia en la producción de ali

mentos en otros países, los términos del intercambio comercial entre nuestro país y los demás, etc.

Es por todo esto que se hace necesaria la intervención del Estado en la producción agrícola, para tratar de corregir las fallas en el proceso productivo y comercial. Esto le cuesta al pueblo de México el despliegue de recursos hacia el campo, tanto materiales como técnicos y financieros. El esfuerzo desarrollado por el Estado debe encontrar su compensación en la solución de los problemas que de maneras diferentes inciden en el campo; es decir, se debe encontrar la fórmula que permita recuperar, multiplicadas las veces posibles, los recursos que se asignan al campo -- por concepto de apoyos institucionales.

Lo anterior sólo será posible si se realiza un replanteo de la política agrícola; una reorientación de los programas destinados al campo que logre echar abajo las viejas prácticas de producción y permita convertir a la comunidad, al ejido y al minifundio privado, en verdaderas unidades económicas rentables, capaces de competir en el mercado; un abandono total de las prácticas de paternalismo hacia los productores agrícolas que, por un lado, obligue al pequeño -

productor a luchar por su sobrevivencia a través de su trabajo y, por otro, que permita al Estado orientar esos recursos hacia otras áreas de la economía a fin de reforzarlos o, en todo caso, experimentar un ahorro considerable que consolide la economía de nuestro país.

La superficie habilitada por Banrural entre 1982 y 1987 para productos básicos como arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, semilla de algodón, sorgo y soya y algunos otros productos no básicos, fue de 8.8 millones de hectáreas en áreas de riego y 31.0 millones de hectáreas de temporal. Las variaciones entre estos años en cuanto a las superficies habilitadas con crédito no fueron de gran importancia. En superficie de riego fue, incluso, negativa; en 1982 se beneficiaron 1.8 millones de hectáreas, mientras que en 1987 fueron beneficiadas 1.6 millones, representando una variación porcentual de -8.8. En superficie de temporal, en 1982 se habilitaron con crédito 5.6 millones de hectáreas y para 1987 la habilitación de Banrural cubrió únicamente 5.4 millones de hectáreas.

Uno de los mayores problemas en cuanto a la asignación de recursos para el agro mexicano lo - -

constituye, sin duda, el hecho de que existan - diferentes entidades, tanto centralizadas como - descentralizadas, cuya naturaleza de sus funciones es similar, creando con ello confusión en -- cuanto a la asignación del gasto por parte del - Estado, ambigüedad en las funciones, sobreposi - ción de las mismas y, en algunos casos, proble - mas de carácter jurídico. Como ejemplo se puede citar el caso de la habilitación y rehabilita -- ción de tierras para el cultivo. Existen organis -- mos como el Fideicomiso para Obras de Infraes -- tructura Rural (FOIR) y por otro lado Servicios Ejidales, S.A., operando las dos con el Banrural, con las mismas funciones, significando un gasto excesivo para el gobierno, sobre todo en el ru - bro de gasto corriente ya que, en términos prác - ticos, las funciones que desempeñan los dos orga -- nismos podrían ser desarrolladas por uno solo.

En el período de referencia, la Productora -- Nacional de Semillas (PRONASE) produjo un total de 834,297 toneladas de semillas certificadas de los principales granos básicos, según cifras - - aportadas por ese organismo. En 1982 produjo - - 215,467 toneladas y en 1987 su producción fue de 146,347, es decir, un descenso del 32.08%.

### 3.1 Apoyos al ejido.

Cuando se analiza la situación que vive el ejido mexicano en cuanto a sus condiciones económicas surge una corriente de opiniones encontradas y muchas veces antagónicas.

Algunos opinan que el ejido debe desaparecer por antieconómico y por representar una carga para el gobierno y para la sociedad en su conjunto, otros opinan, en cambio, que el ejido debe ser defendido contra cualquier acción tendiente a hacerlo desaparecer y, por lo tanto debe apoyarse en todos los sentidos. Sin embargo, y en esto si existen opiniones coincidentes, el ejido como forma de organización económica y social no ha recibido el apoyo suficiente para lograr que surja en general como unidad económica rentable por muchas razones, de las cuales algunas ya han sido comentadas en este trabajo" ... la sociedad mexicana comienza a pagar un precio alto por la explotación y la marginación campesina. No se trata sólo de la dependencia alimentaria, la emigración rural y la sobreurbanización, sino, sobre todo, de esa gran herida social que es la miseria del campo y el mal funcionamiento de la maquinaria económica, uno de cuyos engranes fun-

damentales -la agricultura- está atrofiado". 12/

Al ejido se le ha considerado siempre como un productor de bienes de origen agrícola únicamente; y dentro de esos bienes, de preferencia los de consumo básico, como cereales y oleaginosas. Sabemos que nuestro país cuenta con una gran cantidad de recursos naturales aprovechables: 32 millones de hectáreas aptas para la agricultura, de las cuales solamente se aprovechan 21 millones; un gran potencial ganadero a desarrollar, extensos litorales y grandes posibilidades de obtener importantes beneficios de la actividad minera. Sin embargo, los apoyos institucionales al ejido hasta hace poco se canalizan en su mayor parte a la actividad agrícola, dada la gran demanda de productos básicos por parte de la población, lo que ha llevado al gobierno a establecer políticas de apoyo orientados básicamente hacia esa actividad, pretendiendo lograr con ellas la autosuficiencia alimentaria de nuestro país, fundamentándose en el principio de que la defensa de nuestra soberanía sólo será absoluta cuando la población se encuentre bien alimentada.

Una de las principales limitantes que ha tenido el ejido para su desarrollo es la imposi --



ción, por parte del gobierno, de políticas y programas que muchas veces no concuerdan con las condiciones reales en los que se encuentra el ejidatario. El querer imponer, por otro lado, una política que no vaya de acuerdo con los intereses de un grupo de productores y, más delicado aún, el hecho de condicionar al productor a otros intereses para otorgarle crédito, asistencia técnica o cualquier servicio, causa desconfianza en estos grupos y desalientan la producción en el campo. Las restricciones que frecuentemente opone el Estado a los intentos de organización de los ejidatarios en la forma que a ellos les parece conveniente, frena la actividad agropecuaria y por lo tanto reduce la producción, ya que el ejidatario muchas veces considera que estas restricciones afectan sus intereses y opta por no trabajar la tierra y abandonarla. "Habría que transformar la legislación agraria para eliminar las bases jurídicas del paternalismo y que para que los ejidos pudiesen regular el uso y la distribución del usufructo parcelario y las autoridades gubernamentales sólo interviniesen en casos de conflictos insalvables. Una organización autogestionaria tiene que empezar por el dominio de su propio territorio. Las capacidades del ejido deberían ir más allá de regular la tenencia de

la tierra y la representación social del grupo - para abarcar todas las actividades productivas y las cuestiones relacionadas con la vida social". 13/

Nuestro país ha frenado el desarrollo económico en el campo. Los gastos en los que se ha incurrido para llevar a cabo el proceso de repartición de la tierra, podrían haber sido mucho menores si dicho proceso se hubiera realizado sin tanto burocratismo de por medio, pero es claro considerar que el Estado creó, con la Secretaría de la Reforma Agraria y con otras dependencias involucradas en el sector, únicamente la manera de garantizar el empleo a una gran masa de burócratas, que lo único que hacen es retardar los procedimientos que marca la Ley de la materia en cuanto al reparto de la tierra. "La realización más rápida de la Reforma Agraria, es decir, la imposición de nuevas estructuras rentables, crea condiciones favorables para un más rápido incremento de la producción agrícola. Un cambio más lento de la estructura agraria arrastra consigo medios financieros demasiado grandes, los que no pueden ser invertidos en la producción agrícola. Asimismo, la permanente reforma agraria y con ello el atraso de las transformaciones estructu-

rales de la agricultura mexicana, crea condiciones desfavorables para un más rápido desarrollo en el futuro de este sector de la economía nacional". 14/

Como consecuencia de la política de subsidios hacia la agricultura privada empresarial y de -- creación de la infraestructura necesaria como la capacitación agrícola, la construcción de caminos, canales de riego, redes de energía eléctrica, etc., las empresas agrícolas lograron una capitalización tal y una integración vertical que les permitió posteriormente extenderse de una manera horizontal, absorbiendo los predios contiguos, tanto privados como comunales y ejidales. Con respecto a las parcelas ejidales, la absorción se ha venido dando a través del fenómeno conocido como rentismo, en donde el Estado ha sido incapaz de combatirlo. El ejidatario, sobre todo el que se ubica en los distritos de riego en donde la existencia del empresario agrícola es más frecuente, tiende, sobre todo cuando el núcleo agrario carece de una organización que logre mantener cohesionando al grupo, a rentar su unidad de dotación a aquel, porque además de recibir una cantidad de dinero convenida por ceder en renta su parcela, se convierte en asalariado; es decir,

trabaja como jornalero su propia parcela, teniendo con ello dos fuentes de ingreso a la vez, -- pero propiciando también la concentración del ingreso en el subsector. Sin embargo, la única alternativa que ofrece el Estado ante este fenómeno es la organización agraria, muchas veces de una manera impositiva, frente a la cual frecuentemente se rebelan los ejidatarios.

Se ha dicho también con mucha razón que el poco avance de la reforma agraria, la lentitud y el retraso en muchos casos del proceso agrario, ha obligado a algunas instituciones avocadas a proporcionar apoyos al campo, específicamente al ejido, a actuar de una manera extrarreglamentaria, es decir, a buscar formas adecuadas a la situación jurídica que guarda cada núcleo ejidal, a fin de no retrasar el crédito y provocar con eso que el ejidatario pierda la oportunidad de sembrar en ese ciclo agrícola por falta de asistencia oportuna. En este sentido, se puede afirmar que las dos causas principales por las cuales los solicitantes de crédito no reciben el apoyo oportuno de la institución bancaria oficial, son la falta de recursos financieros, que resultan insuficientes para satisfacer la demanda de crédito de miles de ejidos, y la cartera -

vencida que muchos de ellos tienen con el banco.

El Gabinete Agropecuario, creado en el mes de abril de 1978 con el propósito de coordinar las acciones de apoyo institucional otorgado por --- aquellas dependencias federales involucradas en el sector agropecuario, ha logrado en gran parte su propósito. Estas dependencias gubernamentales, que son: Agricultura y Recursos Hidráulicos, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Hacienda y Crédito Público, Reforma Agraria, Banrural, Fertimex y Conasupo, principalmente y algunas otras como Anagsa, Pronase, Tabamex y Finasa, buscan cumplir cada una con -- sus funciones de acuerdo al ámbito de su competencia. Fueron constituidas en convenio con los ejecutivos federal y estatales los llamados Grupos Sectoriales Agropecuarios, cuya función principal es la de canalizar y optimizar los recursos asignados por el gobierno al campo y cumplir con las metas fijadas en los programas formulados de acuerdo a la política destinada al sector agropecuario, entre ellos, la de fijación de pre ci os de garantía como un instrumento de estímulo a la producción de granos básicos y oleaginosas.

Mientras las políticas de desarrollo rural se diseñen de una manera aislada, es decir, en la medida en que los grupos campesinos no sean tomados en cuenta para establecer una estrategia -- tendiente a lograr el desarrollo, cualquier política o programa estará propenso al fracaso, sobre todo si consideramos que en nuestro país -- existe una diversidad de criterios en el campo -- y, sobre todo, intereses encontrados. "La experiencia reciente indica que no hay una estrategia única de desarrollo rural aplicable a todos los medios socio-económicos y culturales. Por desgracia, los planeadores y los que fijan la -- política, por razones muy propias, suelen destacar una estrategia o un objetivo sobre todos (la distribución de la tierra, o la colonización rural, o la revolución verde, o la creación de fincas familiares, etc.), y el resultado es que los recursos escasos del país se mandan por un sólo cauce. En la planeación del desarrollo rural es necesario tener en mente, al mismo tiempo, diversos objetivos y ordenarlos claramente de acuerdo con sus prioridades. Es frecuente que las prioridades de los planeadores nacionales, que trabajan en las ciudades, no concidan con las de la población rural. Rara es la vez que se consulta

a los campesinos cuando se fijan las prioridades del desarrollo; y es obvio que debe consultárseles". 15/

Los apoyos institucionales al ejido deben -- ser transparentes, óptimos y oportunos. La transparencia de los recursos asignados permiten darse cuenta de que existe eficiencia y honestidad en su manejo; su optimización da una idea de que los programas se sustentan en un alto grado de - eficiencia y conocimiento tanto de la realidad - económica que vive el campo, como de los recur-- sos naturales y humanos con los que cuenta; por último, la oportunidad de esos recursos permiti-- rá su mejor aprovechamiento, sobre todo en el -- tiempo, lo cual redundará en un mayor beneficio para los habitantes del campo y consecuentemente para la sociedad en su conjunto.

Los recursos aplicados al ejido por la vfa de apoyos institucionales deben ser capaces, protegidos por políticas adecuadas, de capitalizarlo con el propósito de que en su momento determinado logre la autosuficiencia en cuanto a su ope-- ración y se vaya independizando de la paternidad gubernamental a medida que su capitalización es

mayor. Si las políticas estatales no logran ese objetivo, el ejido estará siempre supeditado a - servir como instrumento de garantía de paz so- - cial en el campo y no como unidad económica pro- ductiva.



## Notas al Capítulo II.

1/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27.

2/ Considerandos contenidos en el proyecto de Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, presentado por el Presidente Plutarco Elías Calles, el 1 de septiembre de 1925 ante la Cámara de Diputados, citado por Silva Herzog, J., op. cit., p. 323.

3/ Shulgovski, Anatol, "México en la Encrucijada de su Historia", México, 1971, Ediciones de Cultura Pòpular, p. 222.

4/ Gútelman, Michel, "Capitalismo y Reforma Agraria en México", Méx., 1975, ERA, p.p. 117-118.

5/ Esteva, Gustavo, "¿Y si los campesinos existen?", Revista del México Agrario, Méx., -- 1978, C.N.C., año XI, núm 2. abril mayo-junio, - p.p. 27-28.

6/ Ley de Fomento Agropecuario 1981, Art. - 123.

7/ Ver, Lesser Jones, G., "El minifundio", Méx., 1985 Edamex, p.27.

8/ Cepal, "Economía campesina y agricultura empresarial", Méx., 1986, Siglo XXI, p. 81.

9/ Entrevista realizada por Luis Suárez al Profr. Roberto Barrios, "Análisis crítico de la reforma agraria", Méx., 1983, CEHAM, p.p. 71-72.

10/ "El Desarrollo Agropecuario de México - Pasado y Perspectiva", Tomo I, El Sistema Agropecuario en el Desarrollo Económico de México, - - CESPASARH. Proyecto de Cooperación SARH-ONU/ -- CEPAL. Informe 1982. Mimeo.

11/ "Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural". México: Informe Nacional sobre los Progresos realizados en materia de Reforma Agraria y Desarrollo Rural", 1980-1985. SRA. Mimeo.

12/ Rello, Fernando, "El Campo en la Encrucijada Nacional", Méx., SEP, Col. FORO 2000, -- 1986, p.p. 170-171.

13/ *Ibidem.*, p. 176.

14/ Aniszcwsky, Tadeus, "El papel del ejido en la estructura agraria Mexicana", Revista del México Agrario, Méx., 1977, C.N.C. año X núm 4., octubre-diciembre, p. 26.

15/ "Necesidades básicas, campesinos y estrategia para el desarrollo rural", Revista del México Agrario, Méx., 1977, C.N.C. año núm 1, Enero-Marzo, p. 94.

## CAPITULO III

## EL EJIDO COMO UNIDAD PRODUCTIVA Y SU ORGANIZACION ECONOMICA Y SOCIAL

## 1.- La organización campesina en México.

Para estar en condiciones de abordar el tema de la organización campesina en México, es necesario ubicarse en un marco de clasificación de los diferentes tipos de economías existentes en el campo. La mayoría de los estudiosos de la economía agrícola coinciden en la afirmación de que en nuestro país se dan dos tipos de relaciones económicas en la agricultura perfectamente definidos: la agricultura de subsistencia y la agricultura comercial. Sin embargo, entre estas dos formas existen algunas otras en las que se relacionan elementos de ambas para dar pie a considerar otros tipos, como la del agricultor que cuando genera un excedente lo comercializa, denominándosele entonces agricultor de transición, o aquel productor que no alcanza con su cosecha a satisfacer las necesidades básicas y al cual se le conoce como agricultor infrasubsistente, divergente de aquel que produce con ayuda de una alta tecnología. Es decir, las clasificaciones de la agricultura, desde el punto de vista económico, deben de llevarse a cabo de una manera convencional a fin de limi-

tar su análisis en cuanto a las formas de organización que deben prevalecer en cada una de ellas. Para Rodolfo Stavenhagen existen tres tipos principales de relaciones económicas en el campo, a los cuales corresponde un tipo de organización:

"Economía campesina.- Organización basada en identidad de intereses para la solución de problemas comunes.

Economía capitalista.- Organización compleja, con división del trabajo basada en la complementariedad de intereses individuales cuyo móvil fundamental es el lucro.

Economía estatal o socializada.- Organización compleja, con división del trabajo basada en la complementariedad de funciones que responden a la necesidad de resolver problemas comunes". 1/

Continuando con el análisis del citado autor, a estos tipos de organización pueden corresponder, aislados o combinados, distintos tipos de relaciones sociales entre sus miembros; las relaciones sociales "normativas"; las relaciones sociales "utilitarias" y las relaciones sociales "coercitivas". -- Las primeras se generan cuando las personas que conforman una organización enfrentan normas y valores comunes; es decir, las relaciones sociales normati-

vas nacen del consenso. Las segundas son consecuencia de la existencia de intereses individuales complementarios, como es el caso de las asociaciones de agricultores que no buscan compartir sus normas y valores porque no son los mismos, sino obtener -- mediante los procesos y mecanismos de organización, la satisfacción de sus intereses personales. Las terceras se imponen generalmente a las organizaciones desde un nivel superior y se presentan de distintas formas, ya sea abiertamente o de una manera sutil e insidiosa.

En todo tipo de organización campesina existen elementos de estos tres tipos de relaciones sociales. Por ejemplo, en una organización para la producción, de carácter capitalista, existen, implícitos, valores y normas entendidas entre las partes contratantes, elementos de tipo utilitario como los intereses que tienen cada una de esas partes y hasta de tipo coercitivo como sanciones, despidos, etcétera. En organizaciones de carácter social para la producción, aunque predominan los elementos de índole normativa, también los hay, aunque en menor grado, de tipo utilitario y coercitivo.

Otro aspecto muy importante en cualquier proceso de organización campesina es el de determinar -- las contradicciones internas que se van generando --

en él. Si no se cuida ese aspecto, las contradicciones pueden estallar en conflictos de tipo económico, social o político. Una vez determinadas, es preferible transformar esas contradicciones en conflictos abiertos a fin de encontrar a tiempo la solución más adecuada.

La política de la organización campesina en México se inicia prácticamente al parejo con el reparto de tierras, sólo que, con el transcurso del tiempo y el avance de la reforma agraria, esa política sufrió vaivenes sensibles que a final de cuentas lo que provocaron fue la desorganización. En unas fases la política de organización se orientaba predominantemente a la función socioproductiva de los campesinos y en otras a desarrollar su capacidad de negociación política.

Esos cambios modificaron sustancialmente la legislación agraria y fueron creados aparatos administrativos para su aplicación, quienes vinieron promoviendo diversas figuras organizativas con estrategias distintas que, aunque todas enfocadas a mejorar la situación económica y social del campo, propusieron perspectivas diferentes para lograr integrar a los campesinos al proceso de desarrollo económico del país.

Esa proliferación de instituciones y de figuras organizativas, de enfoques, conceptos y estrategias, provocaron a la postre confusión y desaliento entre los campesinos, que se resistieron a integrarse a dicho proceso.

Uno de los problemas más graves fue que a los campesinos se les organizó teniendo como objetivo principal no la producción, sino su control político. Con el proyecto político nacional de integración de todos los sectores de la sociedad mexicana, se crea la Confederación Nacional Campesina que, -- hasta en la actualidad, ha sido la más numerosa en cuanto al número de afiliados y la más consistente. Incluso, en cada inicio de sexenio presidencial aparecen nuevos mambretes de organizaciones campesinas cuyo propósito de la gran mayoría de ellas es el de obtener beneficios de las gestiones agrarias que -- llevan a cabo y van desapareciendo a medida que --- transcurre ese período. Estas organizaciones trabajan preferentemente en el ámbito del régimen de propiedad social, como el ejidatario y el comunal.

Las políticas institucionales de organización campesina, junto con las del desarrollo de la agricultura y la agraria, generaron varios problemas -- que hasta hoy vienen sufriendo el ejido y la comunidad, como la parcelación, el trabajo individual, la



atomización de las parcelas y el rentismo de las mismas, dando lugar a que fácilmente se generara un -- proceso de concentración de recursos que en una buena proporción fueron despojados a los campesinos. - La presión demográfica sobre la tierra vino a crear el minifundismo, tan nocivo para emprender formas sólidas de organización campesina.

Existen en la actualidad poco más de cinco millones de poseedores y propietarios de tierra que, - en una parte significativa, se encuentran desorganizados y dispersos. Lo anterior refleja las dificultades que enfrenta el gobierno para poner en práctica sus programas de organización que han quedado -- condicionados en su aplicación al cumplimiento de - elementos previos, como el reparto agrario y la regularización de la tenencia de la tierra y que han requerido de mayores esfuerzos en cuanto a la asignación de recursos para su cumplimiento.

Al actuar en forma aislada, los productores enfrentan mayores dificultades, les es más difícil -- contar con la asistencia técnica suficiente y adecuada y con medios de producción más eficientes, además de que su participación en la transformación y comercialización de sus productos es desventajosa, - repercutiendo esto en sus niveles de bienestar.

Esa enorme cantidad de poseedores y propietarios de tierra es excesiva para que el gobierno, a través de sus instituciones, pueda atender los requerimientos de cada una de las unidades que lo soliciten, con lo cual se obstaculiza la acción institucional en apoyo al campesino.

Las limitaciones que enfrentan las unidades productivas mencionadas en cuanto a su desarrollo, más las limitaciones que tiene el gobierno para asegurar ese desarrollo, establecieron la necesidad de buscar formas de organización campesina capaces de resolver los problemas que confronta el campo mexicano, en el corto y mediano plazos.

"Organizar es (...) romper toda una constelación de intereses que medran o se valen de campesinos, es provocar una lucha social que no siempre se manifiesta en los términos tranquilos que el político o el técnico quisieran. Sólo se debe estar consciente que todo movimiento crea resistencias o reacción y que hay que darle a las organizaciones los elementos y el apoyo para vencerlos o superarlos.

La organización, lo que en abstracto hemos llamado organización campesina, para nosotros representa todo un cambio de actitud en los campesinos, una actitud hacia la participación y el con-

sensu; pero es indudable que no podrá ser el campe sino un participante responsable, si no se le devuelve su capacidad de participación y la responsa bilidad que, como productor y actor de un proceso social debe tener en todo momento". 2/

Los campesinos han demandado siempre al gobier no, ser los protagonistas en los procesos de orga- nización para la producción, puesto que son los que conocen y soportan de una manera directa los pro- blemas que se viven en el campo. Han buscado la - comunión entre ellos y el resto de la sociedad y - para ello han demostrado su disposición no sólo a cooperar con las medidas de política económica que para la sociedad en su conjunto dicta el gobierno, sino también a sacrificarse en beneficio de los -- restantes sectores. Por todo ello es latente la - necesidad de crear y fomentar el desarrollo de ver daderas organizaciones de productores del campo, - si se quiere dar un gran paso en la solución de -- sus problemas, en donde sean ellos los que partici- pen en forma principal y directa, que les otorgue la capacidad de controlar su proceso productivo y de poder representarse a sí mismos para negociar - con los otros sectores sociales. En este sentido, el liderazgo campesino juega un papel fundamental y no se necesita que se encuentre divorciado del - Estado; todo lo contrario: debe estar en una posi-

ción tal que sea capaz de conjugar los intereses de éste como representante social con los de los campesinos. Sin embargo, lo que podría facilitar este camino sería la transformación de algunas instituciones gubernamentales que inciden en el sector agropecuario, la desaparición de otras y la creación de aquellas que establezcan un nexo directo entre el Estado y el campo vía organizaciones campesinas.

"El líder en el medio rural ha sido siempre un personaje central. Son los agentes que sintetizan los problemas comunes y movilizan a los campesinos. Dirigen la vitalidad social. Por ello, un líder comprometido con sus bases, con experiencia y juicio certero, desempeña un papel fundamental. En ocasiones frecuentes, el líder tiene una experiencia urbana, conexiones y conocimientos que le permiten relacionarse con el mundo de la burocracia, tan determinante para los campesinos". 3/

Cuando un grupo campesino logra algún triunfo a través de la organización colectiva, busca generalmente otros objetivos que se encuentran por encima de los que ha logrado. Esto es consecuencia de la confianza creada en el grupo a partir de un resultado positivo a su esfuerzo, iniciando un proceso ascendente y acumulativo que, en muchas ocasiones, quienes lo consiguieron toparon después con la

estructura del poder tanto regional como nacional, ya que ese proceso viene a afectar intereses diversos, los cuales han utilizado para controlar a los grupos campesinos y consecuentemente mantener o -- aumentar el poder que ejercen sobre ellos.

Tanto ha permitido el Estado la proliferación de organizaciones campesinas que el liderazgo ha - perdido su verdadera dimensión. La mayoría de los líderes campesinos se convierten en gestores agrarios; es decir, se dedican únicamente a seguir el avance del trámite de los asuntos que sus representados tienen radicados ante las dependencias federales, principalmente la Secretaría de la Reforma Agraria.

En otros casos, esos líderes se convierten en intermediarios entre el aparato gubernamental y los campesinos, de tal forma que la organización campesina no es más que un paquete de instrumentos para consumir la acción estatal hacia el campo. En este grupo se incluye a los promotores agrarios y extensionistas agrícolas, que frecuentemente se cuentan entre ellos elementos identificados plenamente con los intereses mencionados anteriormente.

Por esas y otras razones la autonomía en la - organización de los campesinos es poco dable, en -

primer lugar, porque existe un verticalismo en el aparato burocrático que no permite solventar un trámite si no está satisfecho el anterior. Una estructura contraria reduciría el dominio que el Estado, a través de sus instituciones, tiene sobre el campesino. Llevar a cabo el proceso de reforma agraria "desde arriba" facilitó las cosas a los grupos que detentan el poder en el sector rural, - en virtud de que es mucho más fácil tratar con una cabeza que con toda una base integrada por campesinos.

Por otro lado, la organización campesina debe plantear un objetivo primordial: que el grupo organizado tenga la capacidad de retener el excedente económico que ese mismo grupo genera en el proceso productivo y darle el uso que mejor le convenga. - "... las organizaciones campesinas no funcionan como verdaderas empresas o unidades económicas porque escapa a ellos lo esencial: la dirección del proceso productivo interno. Lo que define a la estatización del campo es la capacidad que tiene el aparato estatal de regular la apropiación y el uso del excedente campesino y de articular la economía ejidal al sistema de producción rural". 4/

### 1.1. La organización del ejido.

Desde la creación del ejido como forma de pro

piedad de la tierra, una de las preocupaciones fundamentales del Estado es buscar las formas de organización más idóneas que permitan su desarrollo tanto económico como social y sobre todo, -- que sean capaces de lograr convertir al ejido en una entidad autosuficiente. Sin embargo, la falta de continuidad en las políticas hacia el -- sector rural por parte de los diferentes regímenes gubernamentales y la diversificación de las prioridades hacia el campo, ha venido a perjudicar en forma significativa al ejido. Hay que -- agregar a lo anterior y de una manera insistente, el paternalismo estatal, que encuentra su mayor expresión en la Ley Federal de Reforma Agraria, Libro Tercero, Capítulo I, Artículo 132.

"La Secretaría de la Reforma Agraria dictará las normas para la organización de los ejidos, de los nuevos centros de población y de los núcleos que de hecho o por derecho guardan el estado comunal. La Secretaría de la Reforma Agraria, podrá delegar la función de organización ejidal en las Instituciones Bancarias oficiales y los organismos descentralizados. En el acuerdo que -- con tal objeto se dicte, delimitarán las zonas -- ejidales cuya organización se encomiende; la Secretaría estará obligada a vigilar estos traba --

jos". 5/

Fue hasta el año de 1971, cuando apareció - la Ley Federal de Reforma Agraria, es decir, 56 años después de haber sido creado el ejido en su versión moderna y de tantas disposiciones jurídicas en cuanto a su estructura, funcionamiento y organización, se compila este último aspecto en un solo libro, considerando además al ejido en - su conjunto como una unidad económica.

"Art. 147.- Los ejidos y comunidades, constituyen de hecho una unidad de desarrollo rural, la que deberá ser apoyada para explotar integralmente sus recursos, ordenar sus actividades y recibir prioritariamente los servicios y apoyos - que proporciona el Estado, logrando con ello participar activamente en el desarrollo general del país.

En las unidades de desarrollo rural, señala dos en el párrafo anterior, sus miembros podrán agruparse para realizar sus actividades productivas en forma colectiva o individual, ajustándose en todo caso, a lo establecido en el artículo -- 135 de esta Ley, previa sanción y autorización - de la Asamblea General.



Con objeto de fortalecer su capacidad de -- gestión y autogestión, los ejidatarios y los núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, conforme a los reglamentos que para tal efecto se expidan y con las finalidades económicas que los grupos que los constituyan se propongan, de lo cual -- darán aviso al Registro Agrario Nacional. Los -- ejidos y comunidades también podrán asociarse -- entre sí y con organizaciones de productores -- para impulsar al desarrollo regional conforme a los reglamentos y estatutos que al efecto se expidan".

La constante insistencia acerca de la necesidad de que el ejido se organice, ha generado -- las más diversas formas de asociación entre los ejidatarios. La doble característica del ejido, ya mencionada, en donde la propiedad de la tierra tiene que ser por fuerza colectiva y no así su explotación o usufructo, que puede también -- ser individual, permite la formación de esas figuras jurídicas asociativas, como las sociedades cooperativas, las sociedades de producción rural, las sociedades de solidaridad social, las -- uniones de ejidos, las uniones de sociedades de

producción rural y las asociaciones rurales de interés colectivo. Estas formas organizativas rurales tienen como base el trabajo en común, con relaciones de producción conjuntas y de colaboración en todas y cada una de las fases del trabajo, desde la producción hasta la comercialización.

La Ley de Fomento Agropecuario, que es prácticamente la concretización de acuerdos, disposiciones y reglamentaciones en cuanto a las formas asociativas de los ejidos y comunidades con los pequeños propietarios, en su Artículo 32 señala lo siguiente:

"Los ejidos o comunidades podrán integrar - mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos". 6/

Lo que se pretendió, de acuerdo a la exposición de motivos al presentarse la iniciativa de Ley ante el Congreso de la Unión, fue hacer manifiesta la necesidad de contar con un mecanismo a través del cual y mediante el trabajo directo, los pequeños propietarios y los ejidatarios y co

muneros conjugaran sus intereses y aprovecharan los recursos, tanto naturales como de capital.

De hecho, uno de los antecedentes primarios que reflejan los esfuerzos del gobierno por organizar al ejido para la explotación y aprovechamiento de sus recursos, lo constituye la circular número 51, expedida por la Comisión Nacional Agraria el 11 de octubre de 1922, que dispuso la creación de la explotación ejidal en forma cooperativa, así como la creación de un Departamento de Aprovechamiento de Ejidos y de los instaladores de las cooperativas.

Otra disposición que es de mencionarse, es el Decreto del 11 de diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, en el que se crea, por ley, el Seguro Agropecuario y de Vida Campesino y posteriormente, el 2 de marzo de 1981, -- también por Decreto Presidencial aparecido en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se dispone la constitución del Fideicomiso de -- Riesgo Compartido, en donde el Gobierno Federal se convierte en uno de los fideicomitentes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El objeto de este fideicomiso fue expresado en los artículos 53 y 54 de la Ley de Fomento - Agropecuario en los siguientes términos:

Artículo 53.-

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

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

Artículo 54.-

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

vidades tradicionales.

Las utilidades que hubiere, deducidos los costos y los gastos de alimentación del fiduciario, quedarán a beneficio de los productores".

Los fideicomisarios son los pequeños productores de distrito de temporal, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios de distrito de riego, cuando la superficie que detentan no sea mayor a la equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente. El fiduciario es el Banco Nacional de Crédito Rural.

Se hace patente una vez más el paternalismo del Estado al convertirse, a través de este fideicomiso, en un copartícipe de los posibles fracasos económicos de los productores del campo. Por otro lado, las condiciones creadas a partir de la puesta en práctica de la Ley de Fomento Agropecuario en relación a la asociación de productores, han dejado de manifiesto en muchos casos su operatividad, eficiencia y resultados positivos. En otros casos ha propiciado la diferenciación de estratos entre los miembros del ejido porque, aunque la citada ley es clara cuando establece en la fracción segunda del artículo 41 que "los ejidos y comunidades sólo

podrán participar como unidades integrales previo acuerdo favorable de cuando menos las dos - terceras partes de la Asamblea de ejidatarios o comuneros", el carácter individual en cuanto a la disponibilidad y usufructo de la unidad de do tación, propicia la formación de grupos de productores ejidales para la integración de unidades de producción agropecuaria en asociación con otros productores o de cualquiera de las formas asociativas descritas anteriormente.

En algunos casos, los ejidatarios que no - tienen la oportunidad de asociarse con productores privados, pasan frecuentemente a formar parte del grupo de jornaleros agrícolas necesarios para desempeñar las labores que requiere la unidad de producción agropecuaria o, como una práctica más, además de percibir un salario como jor nalero, renta su parcela a los productores asociados, por lo cual recibe una remuneración - - extraordinaria pero a la vez agrava el problema de la estratificación, tanto social como econó mica, en el núcleo agrario.

El hecho de asociarse con productores pri - vados provoca que el ejidatario aportador de la tierra, quede en desventaja ante éstos, que son

los aportadores del capital, propiciando una paulatina concentración del ingreso en el campo.

### 1.1.1.- Organización Social.

La organización campesina es uno de los requisitos indispensables para lograr el desarrollo rural, tanto para ayudar a resolver problemas de -- eficiencia productiva, como para atender problemas de índole social. Es un factor de estrategia de cualquier movimiento de tipo social. Sin embargo, la organización se ha visto como un aspecto - desvinculado de la problemática confrontada diariamente por los campesinos y su importancia se - ha venido minimizando.

Las unidades de producción del sector social rural no tienen como propósito únicamente la obtención de una utilidad económica; buscan también -- elevar las condiciones de vida y los niveles de - bienestar de sus integrantes, enfrentándose en -- ocasiones frecuentes a la fuerza de grupos no sólo económicos, sino también políticos, que tienden a subordinar a los miembros de estas unidades a sus intereses y decisiones.

La organización social del ejido parte de la base de que la dotación de tierras se otorga al núcleo agrario en su conjunto. El ejido es un ente

social antes que otra cosa, integrado por individuos que guardan un interés común: la tierra.

Cada ejidatario tiene derecho a trabajar la unidad de dotación que le fue asignada en usufructo, en la forma que mejor le convenga, sujetándose a las disposiciones generales del grupo ejidal, como condición principal, aún si pretende asociarse con uno o más ejidatarios del mismo núcleo, "porque los ejidatarios asociados siguen vinculados a él (núcleo ejidal), a través de la Asamblea General de Ejidatarios, la cual continúan integrando y obligados a acatar las decisiones que de ella emanan, quedando sujetos, por lo tanto, a la autoridad del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia". 7/

La estructura interna del ejido está formada por la Asamblea General de Ejidatarios, que es la máxima autoridad y está conformada por todos los integrantes del núcleo agrario; el Comisariado Ejidal, formado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero y por el Consejo de Vigilancia, que está conformado de igual manera que el Comisariado Ejidal. Ambos son elegidos por la Asamblea General. El primero tiene como función principal la de ser un enlace entre el núcleo ejidal y las instituciones gubernamentales involucradas en el sector agro



pecuario; por su parte el segundo vigila el buen -- funcionamiento del grupo y el apego tanto a las leyes agrarias como a los reglamentos y disposiciones emitidas por las autoridades agrarias.

El ejido nace prácticamente como una célula social que sirvió a los gobiernos posteriores a su -- creación como un instrumento de control político. - La vigencia de los derechos agrarios del ejidatario depende en gran parte del acatamiento de la reglamentación en la materia y de los acuerdos que emita la Asamblea General. Así que el ejidatario, de --- principio, está unido al resto del grupo socialmente, más que económicamente.

Al aparecer el ejido por Decreto Presidencial, - el 6 de enero de 1915, se planteó una alternativa - para el campesinado: la de tener el acceso a la tierra por la vía de la dotación. De origen, el ejido fue una forma de calmar la efervescencia de tipo -- social que con el movimiento revolucionario, campesino fundamentalmente, tiene su máxima expresión en los postulados del Plan de Ayala, enarbolado por -- Emiliano Zapata; cuyo pensamiento, más que de carácter económico, fue de tipo social.

En su estructura, el ejido se asemeja a la que guardaban los aztecas en el aspecto de la tenencia

de la tierra, la cual estaba asignada a los diferentes estratos de clase entre la sociedad prehispánica de nuestro país; por lo tanto, el ejido resulta ser una célula social de principio.

La mayoría de los gobiernos postrevolucionarios han procurado enarbolar los postulados de la Revolución Mexicana y de hacer una apología constante de las instituciones que emanaron de este movimiento social. Entre ellos se encuentra el ejido como una conquista revolucionaria.

La importancia que han dado los diferentes gobiernos a esa institución ha sido distinta. En algunos periodos se trató de privatizar; en otros se intentó socializarlo y protegerlo contra un capitalismo que cada vez encontraba su mayor expresión en las fuerzas del mercado.

"Buena parte de las disposiciones legales tomadas en materia ejidal tenían por fin proteger a los ejidatarios contra los 'excesos' de la libre manifestación de los mecanismos del mercado. La prohibición de vender o rentar o en general enajenar la parcela ejidal debía impedir la vuelta a las expropiaciones de que había sido víctima el campesino mexicano antes de la revolución".

Con toda evidencia se trataba de una utopía. - Querer que viviera de acuerdo con las normas del modo de producción capitalista un sector "socialista", no mercantil (desde el punto de vista de la apropiación de la tierra exclusivamente por cierto) era un desafío a la razón, cualquiera que fuera el arsenal jurídico utilizado". 8/

Esa "socialización" del ejido dentro de un marco de relaciones capitalistas de producción resultó una incongruencia histórica, pues en el momento de entrar los ejidatarios en relaciones de mercado con los productores agrícolas capitalistas, surgió una serie de contradicciones, dada la naturaleza de cada uno de los grupos de productores.

Otro problema que provoca la diferenciación social del ejido y afecta en forma sustancial su organización, es el fenómeno de la atomización de la parcela ejidal. El hecho de contar con una unidad de dotación insuficiente para que el ejidatario y su familia puedan subsistir, obliga a éste a emplearse como jornalero en otras parcelas, incluso del mismo núcleo agrario, pues aunque el acaparamiento de parcelas está prohibido por la ley agraria, se da esta práctica de manera frecuente, o "anticipando" parte de su cosecha como condición para obtener la "ayuda" de los ejidatarios mejor acomodados

o en otros casos, rentando su parcela a ellos o a productores privados.

"Pero el proceso de formación de un estrato social dependiente en los ejidos no para ahí... Los derechos al usufructo se venden ilegalmente y eso es todo. La operación es frecuente sobre todo -- cuando un ejidatario abandona el ejido para transformarse en simple proletario o entregarse a otras actividades. En este caso, y a menudo con la complicidad del comisionado ejidal, no se registra la salida, y la parcela que nominalmente sigue siendo bien suyo queda en realidad transferida definitivamente mediante contrato verbal. La garantía que -- el comprador tiene de gozar de su nueva propiedad, aún sin documentos, se la da la ley ya que una parcela abandonada durante dos años por su detentador se atribuye a otro miembro de su familia y al cabo de otros dos años de abandono, a otro ejidatario. Un testafierro de la familia del adquiriente permite garantizar a éste el disfrute de la parcela que compró así cabalmente a pesar de las leyes". o/

La existencia de estratos sociales hacia el interior del ejido está determinada fundamentalmente por la distribución del excedente económico que és te genera, propiciando una lucha por el control -- del núcleo agrario y es tan fuerte en algunos casos

que al momento de celebrarse una asamblea para la elección de autoridades internas en el poblado, - es necesaria la presencia de la fuerza pública para efectos de resguardar el orden. En la medida en que se polariza esa estratificación, resulta - más difícil implementar programas de organización agraria, pues una de las condiciones principales para el buen funcionamiento de esos programas es el consenso social.

Lo más grave de todo es que esa diferenciación social en el ejido rompe con su naturaleza de identificación de intereses en un núcleo agrario y propicia la formación de trabajadores asalariados dentro del mismo núcleo; la individualización y la -- acumulación de capital en poder de unos cuantos integrantes del ejido.

"El proceso que forja esta relación constituye objetivamente como clase a los trabajadores asalariados y crea así, simultáneamente una relación social entre ellos; la otra cara de la relación con el capital. Sin embargo, como en este proceso tiene la iniciativa el capital, se mantiene con su intermediación y supone la previa individualización de los productores directos (en el proceso de proletarización), no logran materializarse de imediato estas relaciones entre los trabajadores; se --

desarrollan junto con el capital, en interacción - con él, como su negación y adquieren calidad determinante de su existencia social de una manera paulatina, "acumulativa", fundamentalmente a través - de la lucha política". 10/

### 1.1.2. Organización económica.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su libro Tercero, que se refiere a la organización económica del ejido, sienta las bases y disposiciones sobre las formas en que éste debe operar como unidad económica.

En primer lugar, el ejido está constituido con personalidad jurídica propia, según el Artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que le otorga la capacidad para conducirse como tal en la gestión y tramitación de créditos y apoyos de otra índole a favor del núcleo en su conjunto. Considerando que la máxima autoridad en el ejido es la Asamblea General de Ejidatarios, esas gestiones y trámites no se pueden llevar a cabo si no es con el consentimiento de cuando menos las dos terceras partes de la Asamblea, independientemente de que la explotación de sus recursos se realice de manera individual o colectiva.

Las diversas figuras asociativas contempladas - en la organización ejidal han permitido en muchos - casos el planteamiento de alternativas de operación en función de su capital y sus recursos. Estas figuras se fueron creando a partir de la consideración de que el ejido parcelado y el ejido colectivo son formas primarias de organización bastante limitadas. Incluso, dentro de estas formas es posible la asociación de los ejidatarios en figuras que ya fueron señaladas al principio de este capítulo.

Uno de los antecedentes remotos en la organización económica del ejido lo constituye la sociedad local de crédito, cuya aparición se dio por la necesidad que tuvieron los ejidatarios de obtener apoyo crediticio por parte de la banca oficial. Su naturaleza responde al principio de que el crédito a un ejido únicamente se puede suministrar al núcleo -- agrario en su conjunto, puesto que es el que tiene la personalidad jurídica y no en forma individual, - aunque una vez obtenido el crédito, la sociedad local lo asigne a cada uno de los asociados. En cuanto a su organización, estas sociedades pueden ser - de tres tipos:

"1) de responsabilidad ilimitada (que es el caso común de las sociedades cooperativas de crédito en otras partes), 2) de responsabilidad limitada --

(la responsabilidad individual de cada miembro hasta el monto de su aportación al capital social de la sociedad), y 3) de responsabilidad suplementada (individual hasta cierta suma que se estipula en el contrato; pero mayor que la participación en el capital social)". 11/

La finalidad principal de las sociedades locales de crédito ejidal es la de proporcionar al ejido un organismo por el cual son canalizados los -- créditos necesarios para generar actividades económicas que permitan que el núcleo ejidal alcance un progreso. En su esencia, son entidades colectivas, pues la obtención de los créditos y su liquidación se lleva a cabo a través de la sociedad y no de manera individual.

Estas sociedades se pueden agrupar para dar lugar a la formación de "asociaciones", de sociedades locales de crédito ejidal. Mediante este mecanismo de agrupación es posible ampliar el radio de acción, incorporando una mayor superficie y variedad de tierras, así como de cultivos, aumentando con ello la captación de mayores volúmenes de crédito y más amplias probabilidades de éxito. Las sociedades locales de crédito ejidal están representadas por un socio "delegado" respectivo, quien participa en la elección del Presidente de la Aso-



ciación; sin embargo, las sociedades locales que integran la Asociación pueden seguir trabajando de manera independiente en programas que no estén incluidos en los de aquella.

Los financiamientos para las actividades que lleva a cabo la Asociación son obtenidos por ésta, que es quien realiza los trámites necesarios, aunque el total de los financiamientos es cargado equitativamente a las sociedades locales que la integran.

Cuando la Asociación constituye una empresa dedicada a la industrialización de algún producto, las sociedades participan cultivando diferentes áreas. El financiamiento para estos cultivos se aplica a través de las sociedades locales respectivas, mientras que el financiamiento para la creación y operación de las empresas es tramitado y ejercido directamente por la asociación. De este modo se hace más fácil el funcionamiento independiente de la empresa con régimen colectivo de propiedad y el cultivo como régimen individual, en virtud de que los ejidatarios cultivan su parcela total o parcialmente para abastecer de materia prima a la empresa, a quien venden su cosecha y cuyo valor sirva para pagar el importe

del crédito obtenido a través de la sociedad local. La empresa pagará los créditos que obtuvo por su parte, con el producto de la industrialización y comercialización de las materias primas que fueron adquiridas a los ejidatarios de las sociedades locales que integran la Asociación.

La distribución de beneficios se lleva a cabo generalmente mediante el diseño de políticas que establezcan precio de la materia prima entregada por los ejidatarios que conforman la sociedad integrante de la Asociación, en un nivel superior a los precios de compra promovidos por otras empresas del ramo y, cuando el margen de utilidades lo permite, se fijan sobreprecios a la materia prima. Las utilidades a repartir después del ciclo, se entregan a las sociedades locales de crédito integrantes de la Asociación y generalmente se utilizan en obras de beneficio común para los ejidos.

El marco jurídico sobre el que se sustenta la organización económica del sector campesino en general, es bastante amplio. Destacan, después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la

Ley de Fomento Agropecuario, la Ley de Fomento Cooperativo, la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, la Ley de Asociaciones Agrícolas y la Ley de Asociaciones Ganaderas. Además, derivados de éstas leyes, existe un buen número de reglamentos y de normas.

Las formas jurídicas asociativas persiguen un objetivo primordial: incrementar la producción y fortalecer la economía del sector, a través del trabajo conjunto realizado por los miembros para la producción de bienes destinados a satisfacer sus necesidades y de los excedentes que permitan, a través de su comercialización, alcanzar niveles superiores de ingreso y de bienestar.

Para llevar a cabo el proceso de organización económica, el núcleo agrario debe disponer de algunos instrumentos de gestión como: una Asamblea de Balance y Programación, el Reglamento Interno y un Sistema Administrativo y Contable.

La Asamblea de Balance y Programación constituye la instancia básica para la organización económica de los ejidos y las comunidades. Representa un instrumento eficaz para la coordinación,

concertación e inducción de acciones que enlazan a los núcleos agrarios con las instituciones que inciden en el sector rural. La Asamblea se celebra con el fin de que los integrantes de las organizaciones productivas analicen y tomen acuerdos en relación a los resultados obtenidos a través del proceso productivo durante el ciclo anterior y programen las actividades a realizar para el ciclo siguiente y mediante un documento, señalan sus requerimientos de insumos, de crédito, de capacitación, de comercialización, de construcción y operación de obras, etc.

La Asamblea de Balance y Programación permite, después de un proceso de análisis y participación de los integrantes de la asamblea, llevar a cabo de una manera más conciente, la toma de decisiones para el siguiente ciclo productivo.

Entre los objetivos específicos que se persiguen al celebrarse este tipo de asambleas, -- destacan los siguientes:

1.- Dar a conocer los resultados obtenidos en el ciclo anterior.

2.- Presentar los informes de las institu --

ciones, sobre las posibilidades y limitaciones - de apoyo al núcleo.

3.- Formular programas para mejorar la organización interna.

4.- Lograr la capacitación de sus miembros y dirigentes y el mejoramiento de su nivel técnico.

5.- Autorizar a los dirigentes, para que en representación de la organización gestionen los apoyos institucionales necesarios y suscriban - los compromisos conducentes.

6.- Llevar a cabo una revisión sobre la -- - actuación de los dirigentes y apoyos similares y, en su caso, designar substitutos.

7.- Acordar la distribución individual de -- beneficios, así como aumentar los fondos de capitalización social.

La Asamblea General de Balance y Programa -- ción estará presidida por el Comisariado Ejidal respectivo, con el apoyo de sus secretarios auxi- li
ares, quienes se encargarán de realizar los -- trámites y gestiones necesarios para la contrata

ción de créditos y la asignación de servicios -- como asistencia técnica, capacitación, extensión agrícola, disponibilidad de infraestructura, etc., debiéndose celebrar al inicio y al término de cada ciclo agrícola o, cuando menos una vez al año.

El Reglamento Interno es el instrumento formal de organización y se integra por un conjunto de normas y disposiciones reguladoras de las actividades internas de los núcleos agrarios, cubriendo los aspectos económico, social y productivo. En este documento se expresan las relaciones que deben existir entre los integrantes de un núcleo agrario y el tipo de organización que adoptan. Debe contener, por lo tanto las modalidades de su organización interna, ordenadas y definidas en la siguiente forma:

- Régimen de explotación de la tierra.
- Régimen de responsabilidad del núcleo ejidal.
- Derechos y obligaciones de sus miembros.
- Funcionamiento de los órganos de administración y de vigilancia.

- Reparto de utilidades y creación de los --  
fondos del ejido.
- Disolución y liquidación de unidades in --  
ternas y
- Disfrute de los bienes de uso común.

El Reglamento Interno del Ejido encuentra -  
su fundamento legal en el Capítulo III, Artículo  
47, Fracción I de la Ley Federal de Reforma Agra  
ria, que señala:

"Art. 47. Son facultades y obligaciones de -  
la Asamblea General:

1.- Formular y aprobar el reglamento inte -  
rior del ejido, al que deberá regular el aprove  
chamiento de los bienes comunes, las tareas de -  
beneficio colectivo que deben emprender los eji  
datarios independientemente del régimen de explo  
tación adoptado, y los demás asuntos que señala  
esta Ley".

Es un precepto de la ley que debe ser obser  
vado por todos los núcleos agrarios ejidales y -  
comunales. Los objetivos que se persiguen son:

- Regular las actividades, económicas y so -

ciales, en el núcleo ejidal.

- Establecer la forma de explotación, de una manera racional, de los recursos con que cuenta el ejido, teniendo como meta fundamental el incremento en el nivel de vida de los ejidatarios.
- Precisar el procedimiento a seguir para la utilización y la administración de los bienes y servicios y de las centrales de maquinaria y equipo, propiedad del ejido.
- Acordar el porcentaje de utilidades que deberán reservarse para fines de previsión social, servicios y obras de beneficio común.
- Respetar los acuerdos y reglas que fije la Asamblea General, siempre y cuando sean congruentes con las disposiciones legales vigentes.

El Sistema Administrativo y Contable es un procedimiento para conocer y registrar en forma detallada las operaciones formales que realice cada ejido o comunidad. Guarda una relación muy estrecha con la Asamblea de Balance y Programa -



mación en el sentido de que los acuerdos y operaciones derivados de la asamblea tendrán un mayor soporte y un seguimiento adecuado si para ello existe un sistema administrativo y contable en el cual se puedan inscribir.

Mediante un acuerdo tomado por la Asamblea General de ejidatarios, se elige al Contador Ejidal que deberá reunir las condiciones necesarias para desempeñar esa función y será el enlace entre el ejido y las instituciones gubernamentales y privadas otorgantes de créditos al núcleo agrario.

Las ventajas de poner en práctica este sistema, son las de contar con un conjunto de registros de carácter contable necesarios para un mejor y más claro manejo de las operaciones efectuadas, así como otros controles orientados al establecimiento de mecanismos de administración por parte de cada núcleo agrario. Otra de ellas es la de tener una fuente de información contable dispuesta a ser comparada con la de la institución acreditante. Además, el Sistema Administrativo y Contable despierta la confianza de los asociados hacia sus dirigentes, pues se dispone de manera inmediata de la información contable y no es necesario esperar hasta la celebración de la Asamblea de Balance y Programación.

Permite, por otro lado, operar los créditos de una manera más eficiente, que es uno de los principales objetivos de este sistema y el control de la recepción y la aplicación interna de los recursos crediticios, así como de la producción y venta de bienes y servicios.

"En virtud de que el ejido o comunidad es el sujeto de crédito esta contabilidad registrará las operaciones crediticias que realice el núcleo con el banco acreditante y las que él mismo, como intermediario en el crédito, practique con sus propios miembros: reflejando el pasivo que el ejido o comunidad tengan con el banco y la deuda que cada integrante en lo individual o por grupo de trabajo, tenga a su vez con el propio núcleo". 12/

El fundamento jurídico para la constitución y funcionamiento del Sistema Administrativo y Contable es la Ley Federal de Reforma Agraria en sus -- artículos 47, 48 y 141:

Artículo 47, fracción VII: "Son facultades del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales: Discutir y aprobar en su caso, los informes y estados de -- cuenta que rinda el comisariado y ordenar que sean fijados en lugar visible del poblado".

Artículo 48, fracción VII: "Son facultades del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales: Administrar los bienes ejidales previstos por esta ley, -- con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta ley".

Artículo 141: "Cuando el trabajo sea colectivo, el Comisariado o la Comisión que lo auxilie llevará el registro de las jornadas trabajadas y hará anticipos por los trabajos realizados por cada ejidatario".

Sin embargo, para que exista una organización económica funcional en el ejido, éste debe contar, antes que nada, con los recursos que va a explotar. Resulta una incongruencia tratar de organizar para la producción a los ejidos cuando no tienen qué producir. Cuando se habla del ejido como unidad productiva, se debe de señalar concretamente a cuáles ejidos nos referimos, porque una buena parte de los -- aproximadamente 29,000 núcleos agrarios constituidos en el país no tienen opciones para subsistir por la vía ejidal, en virtud de que carecen de recursos. Desde el momento en que, para calmar situaciones -- difíciles de tipo social, se crean ejidos sobre lo-

mas y cerros; es decir, desde el momento en que a un núcleo agrario se le "dota" de piedras, se sabe con toda seguridad que esa dotación no va a resolver sus problemas económicos.

Aún contando con tierra cultivable, aparece de nuevo el fantasma del minifundismo, problema que la mayor parte de los ejidos sufren, sobre todo cuando se enfrentan a una estructura de costos de producción y se comparan con las de otras unidades productivas.

La Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario plantea, para la organización económica del ejido, entre otras, las siguientes estrategias:

- "Impulsar el desarrollo rural integral, definiendo sus metas y concentrando los esfuerzos en la organización, fomento e integración del sector social rural: los ejidos, las comunidades, las cooperativas, los pequeños propietarios minifundistas organizados en sociedades de producción rural, las uniones de ejidos y las asociaciones rurales de interés colectivo".
- "Fortalecer el carácter multiactivo de las formas asociativas, manteniendo su concepción

original de células unitarias..., para garantizar su proceso de reproducción económica y un nivel creciente de bienestar social".

- "Evitar que a las figuras o formas asociativas básicas, se sobrepongan formas de agrupamiento independientes".
- "Emprender un proceso de reincorporación de los grupos autónomos para convertirlos en su caso, en parte integrante del ejido y que se ajusten al carácter unitario del mismo".
- "Buscar que la transformación e industrialización de los recursos de los núcleos agrarios, sean explotados directamente por ellos mismos, y sólo en el caso de que esto no fuera posible, sancionar que los contratos de asociación en participación, que se concerten, tengan el orden de preferencia que señala la legislación vigente". 13/

Algunos defensores y promotores de la acción cooperativa dentro del ejido para lograr su desarrollo económico, consideran que ésta es una panacea. Sin embargo, en el momento de adoptar esa -- figura de organización, se debe suponer que tienen que existir cambios sociales en el núcleo agrario.

No es sólo el hecho formal de lograr la cooperatividad con un fin económico, sino también social; - este segundo fin debe estar representado por el incremento en los niveles de salud, vivienda y educación, principalmente.

En términos económicos, se busca la organización como una alternativa para lograr un aumento - en la productividad. Esta organización sugiere la modificación de dos aspectos fundamentales: el económico y el socio-político. En el primer caso, para obtener volúmenes de producción mayores es necesario introducir técnicas como riego artificial, - utilización de semillas mejoradas, fertilizantes, - insecticidas, maquinaria, etc. En el segundo, el cambio substancial de la organización social del - núcleo y el rompimiento de las estructuras de poder y formas de casiquismo.

Los factores técnicos mencionados constituyen la condición necesaria para la realización de los segundos y para lograrlos se requiere del factor - capital que al final de cuentas, es el verdadero - "cuello de botella", en donde se atorra cualquier - intento para lograr la superación económica, no sólo del ejido, sino de todo el sector campesino, -- considerando que la economía en su conjunto atraviesa desde hace muchos años por una crisis económica.

mica en la que cada vez es más difícil lograr un proceso de capitalización, sobre todo en el campo.

"...Los agricultores de subsistencia parecen atrapados en una espiral viciosa: el atraso técnico, la pequeñez de las parcelas, el carácter aleatorio de las cosechas (temporal), el estancamiento de -- las condiciones sociales de vida y otros factores, se manifiestan en bajos rendimientos y bajo volumen de su producción, por lo cual no pueden capitalizar para mejorar sus explotaciones y se acentúan en consecuencia, las condiciones de su atraso". 14/

Los esfuerzos que durante décadas ha realizado el Estado para romper con esa espiral viciosa en el campo mexicano, aplicando extensionismo, crédito e investigación agrícolas para combatir el atraso técnico; la organización económica para resolver el problema del minifundio; la construcción de obras de riego, capacitación para el mejor uso del agua y la diversificación de los cultivos para contrarrestar el problema de la aleatoriedad de las cosechas y los programas de educación, salud y vivienda para mejorar las condiciones sociales de vida del campesino, no han logrado hacer una mella - sensible en dicha espiral, puesto que ésta sigue - avanzando y es que dadas las condiciones de vida - en que se encuentra el campesino, cualquier eleva-

ción en sus niveles de ingreso se traduce en consumo antes que en inversión.

Dado lo anterior, aparecen como condiciones básicas para que la organización económica del ejido tenga éxito, su potencial económico, el cual debe permitir solventar, en primera instancia, el costo que significaría su aplicación y la observación de los siguientes propósitos:

- Evitar inversiones innecesarias que representen un incremento de los costos sociales.
- Tratar de romper la anarquía operacional en materia agraria.
- Preservar la relación, producto-capital y, de ser posible, aumentarla y
- Generar un clima de confianza y racionalidad entre los sujetos que conforman el Sector -- Agropecuario, tanto en lo que respecta a los productores, como en lo que se refiere a los organismos gubernamentales que intervienen en las acciones de organización para la producción.



La organización económica del ejido enfrenta tres tipos de problemas, principalmente: de personal técnico, de comercialización y sindicales.

La falta de personal técnico capacitado para la proyección, administración y operación de las empresas ejidales, es un problema generalizado y uno de los factores de mayor peso, causantes de la desintegración y quiebra de muchas de estas empresas.

Con respecto a los productos que comercializan las empresas ejidales, generalmente se enfrentan a la competencia establecida en el ramo y se sitúan en desventaja ante las empresas capitalistas modernas, dotadas de todos los elementos materiales y humanos empleados en los procesos de comercialización.

Entre los objetivos que persigue la creación de empresas ejidales, está el de solucionar los problemas de desocupación, existentes en el mismo núcleo. Cuando las necesidades de mano de obra rebasan las disponibilidades del grupo, la empresa ejidal opta por contratar trabajadores de otros ejidos y los problemas de la empresa por falta de empleados se resolverán con la ayuda de los Comisariados Ejidales de los otros poblados, quienes se encargan de promover el empleo entre los miembros

de su ejido.

Los problemas aparecen, según la experiencia, cuando intervienen las Centrales Obreras en la formación de sindicatos de trabajadores de las empresas ejidales, en virtud de que las cuestiones laborales rebasan el ámbito ejidal y se convierten en cuestiones de tipo político que sólo provocan la división entre los trabajadores ejidatarios y con ello el fracaso de la empresa ejidal.

## 2.- El Ejido multiactivo

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, diseñado a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, traza una serie de estrategias cuya orientación va hacia el mejoramiento de los niveles de bienestar del campesino.

Entre estas estrategias figura el concepto de ejido multiactivo, como una serie de acciones para lograr el aprovechamiento integral de los recursos con que cuenta el ejido, que repercutan en un incremento en el nivel de ingresos de quienes lo conforman.

Para cumplir con tal propósito, entre otras acciones destacan las siguientes:

- Organizar a los ejidatarios, de tal forma que se vea incrementada su capacidad de autogestión, se logre un aprovechamiento cada vez mayor de sus recursos, tanto naturales como humanos y se le dé el mejor uso a la tierra. - Asimismo, integrar de tal forma a los productores para que sean ellos mismos los que se encarguen de la adquisición de los insumos, de su transformación y comercialización.
- Generar y retener el mayor excedente económico proveniente de sus actividades y formar un fondo que les permita la acumulación de capital en forma progresiva.
- Realizar actividades en común a través de diversas formas asociativas de organización, lo cual debe permitir el fortalecimiento y consolidación del grupo, con el fin de lograr avances importantes en desarrollo económico del ejido.

Ante las crecientes limitaciones enfrentadas por el Estado para satisfacer las solicitudes de tierra de los núcleos agrarios, se presenta con más fuerza la necesidad de buscar constantemente alternativas de organización en los ejidos definitivos, de tal manera que sean capaces de absorber mano de obra; -

es decir, generar fuentes de trabajo para que el solicitante no cuente únicamente con la tierra como opción y pueda obtener un ingreso a través de su -- trabajo.

El ejido multiactivo es una forma de organiza--ción que persigue el cumplimiento de los propósitos que se ha planteado el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.

El ejido multiactivo representa un conjunto de alternativas para que el núcleo agrario que fue do--tado, aproveche los recursos con que cuenta, de tal manera que, además de la tierra, explote el bosque, si está enclavado en una zona forestal, los recur--sos minerales si existen, la pesca y el cultivo de algunas especies como el camarón, las ostras, etc., si fue dotado de una superficie que en su mayor par--te está compuesta de marismas, las actividades tu--rísticas si las condiciones las propician, todas las formas que el núcleo pueda adoptar en conjunto, a -- fin de aumentar sus ingresos.

Uno de los obstáculos mayores a los que se ha --enfrentado el intento de convertir al ejido en mul--tiactivo, lo constituye el patrón histórico cultu--ral, aspecto que, en los últimos años, ha venido --dándole el gobierno un peso específico, puesto que

la oposición de un núcleo agrario cuando en un esfuerzo por organizarlo, sienten que atacan sus costumbres y cultura, es bastante significativa. Por eso

"Las formas organizativas a inducir deberán ser respetuosas de la cultura campesina, incorporarse a la dinámica preestablecida por el grupo social, además de considerar su pasado histórico en relación a la lucha por la tierra y el grado de organización social, económico-productiva y política que mantengan". 15/

La coordinación interinstitucional juega un papel muy importante en cualquier programa de organización del ejido y, en forma particular, cuando se busca diversificar sus actividades; es decir, lograr la multiactividad del ejido. Una de las condiciones a cumplir para conseguir tal objetivo, es que exista una aceptación por parte del núcleo agrario, de los instrumentos de organización que permitan identificar las actividades prioritarias a desarrollar. Lo anterior se puede conseguir estableciendo tanto la coordinación interinstitucional, como la que se debe mantener al interior de los núcleos agrarios, -- respetando y aumentando su capacidad autogestiva.

El Estado, a través de sus instituciones, no sólo ha intentado diversificar las actividades econó-

micas y sociales del ejido, también ha pretendido - desarrollar el carácter multiactivo de las formas asociativas susceptibles de implementarse, con el propósito de alcanzar también un objetivo: que el ejido se convierta en una empresa, con una diversificación en su producción que le permita su integración tanto vertical como horizontal, que garantice su proceso de reproducción económica y un nivel de bienestar social creciente.

### 3.- La vinculación del ejido con el Estado.

Existen varios motivos por los cuales se puede afirmar que el Estado y el ejido, como instituciones emanadas del movimiento revolucionario de 1910, mantienen una estrecha vinculación. Uno de ellos es la orientación que los diferentes gobiernos -- constituidos a partir del triunfo de la revolución han dado al ejido. Aunque en su naturaleza el ejido sea el mismo, puesto que existe todo un precepto jurídico que lo respalda, que es el Artículo 27 Constitucional, sus formas han variado con cada -- sexenio.

En sus intentos por organizar a los ejidos, el Estado cayó en la integración de dependencias gubernamentales que se avocaran, sobre todo, a facilitar el camino de la organización. "La concepción de la

organización campesina que emerge de estos aparatos estatales, es "instrumental", es decir, se ve como un vehículo para la acción Estatal, no como expresión de la acción colectiva campesina. La organización es un instrumento para llevar a efecto un programa. Incluso cada institución intenta crear su organización "ad hoc". La organización campesina - autónoma horroriza a los burócratas: no se presta a su verticalismo burocrático, es un freno a su autoritarismo porque expresa la voluntad de un grupo - que no desea la imposición sino el diálogo, amenaza sus fuentes de acumulación (...) y pone en peligro todo el sistema estatal de denominación en el campo". 16/

La acción gubernamental hacia el campo vino a caer en muchos aspectos, en el paternalismo, al grado de que, para controlar a los campesinos, se hizo necesaria su intervención a través de centrales, siendo la más representativa la Confederación Nacional Campesina.

El Estado se preocupó, más que por organizar al ejido con fines económicos, organizarlo con fines políticos, por lo cual la sociedad mexicana está pagando un precio muy alto, dado el atraso económico en el campo mexicano.

Cuando volteó sus ojos al campo, porque en él se estaba generando toda una efervescencia social, modificó su actitud, pero siempre conservando esa vinculación, hasta llegar a lo que algunos denominan "la estatización de la agricultura", para designar un sistema de relaciones de producción basado en la regulación estatal del excedente campesino y la renovación de la dependencia financiera de los ejidatarios.

La vinculación que mantiene el ejido con el Estado obedece a causas tanto económicas como políticas. Entre las más importantes y que explican lo anterior, figuran las siguientes:

- Tratar de incorporar la producción ejidal al proceso de producción global.
- Regular la apropiación del excedente campesino y su distribución.
- Garantizar a los sectores restantes de la economía en su conjunto la provisión de materias primas y de bienes de consumo de origen agrícola.
- Justificar la existencia y operación de la burocracia adscritos a las instituciones gubernamentales que participan en el Sector Agropecuario.
- Tratar de mantener un nivel de empleo y, con-



secuientemente, de ingreso en el campo.

- Aglutinar a la población ejidal a través de las organizaciones campesinas, para tener un control político sobre ella y asegurar la paz social en el campo.

El régimen del General Lázaro Cárdenas fue el que logró estrechar con más fuerza los lazos entre el Estado y el ejido, al convertirlo en un punto de apoyo muy importante para el desarrollo rural del país. Le dio tal proyección que logró, a través del ejido colectivo, aplicarle una potencialidad sin precedentes que, aunque existía una gran intervención estatal, pues no eran unidades productivas autogestionarias, sí tenían un buen grado de participación campesina.

Posteriormente al gobierno de Lázaro Cárdenas, las administraciones gubernamentales se preocuparon más por el desarrollo de la agricultura capitalista, dejando por un lado la opción ejidal, pero manteniendo siempre un alto grado de dependencia del ejido hacia el gobierno.

La crisis rural de principios de los setentas mostró la debilidad del esquema de desarrollo rural mexicano. El estado respondió canalizando hacia el campo un crecido monto de recursos financieros y --

transformándose él mismo en director del proceso productivo ejidal y en administrador rural. "Durante el sexenio de Luis Echeverría hubo una vuelta al ejido y un atisbo de política más participativa a la par que se multiplicaban los aparatos y las acciones estatales. Más tarde se hizo evidente -- que los campesinos eran meros invitados de piedra a una fiesta en donde el Estado es el anfitrión, -- apaga las velitas y se come todo el pastel. Se -- trata de un proceso de estatización de la agricultura ejidal que además de ineficiente es políticamente inestable --si no es que inviable-- porque con lleva la sustitución de los campesinos por los burócratas en los mandos de las organizaciones económicas ejidales. Esto provoca una viva resistencia campesina que se manifiesta en una lucha cada vez más abierta contra la usurpación estatal de sus organizaciones". 17/

No representa tanto problema el hecho de que el ejido guarde una vinculación estrecha con el Estado. El problema aparece cuando esa relación se -- traduce en dependencia; a tal grado que cuando un grupo de solicitantes de tierras se acercan a una dependencia oficial para enterarse del trámite que lleva su expediente, en muchas ocasiones se les trata de una manera despótica y se les trata de hacer sentir que están pidiendo limosna.

La corrupción administrativa gubernamental es - un problema latente en cualquier administración pública. También es un elemento que contribuye a agudizar la dependencia del ejido con el Estado, puesto que un trámite que debe resolverse en un período de tiempo determinado, generalmente se entorpece y alarga en tiempo a medida que algunos funcionarios públicos encuentran la manera de obtener algún provecho de la necesidad del tramitante.

No es conveniente, al menos hasta ahora, disolver los vínculos que guarda el ejido con el Estado, en virtud de que es éste el encargado de canalizar al campo, parte de los recursos que se allega de -- otros lados, puesto que el campo requiere llevar a cabo una acumulación de capital que le permita iniciar su propio proceso de desarrollo. La acción es tatal hacia el ejido en particular, se justifica -- desde el punto de vista social, cuando se busca distribuir el ingreso nacional de una manera más equitativa. Desde el punto de vista económico, considerando que la consolidación económica del ejido -- fortalecerá al mercado interno, tanto de materias - primas como de productos básicos; los primeros para garantizar el abastecimiento a la industria y los - segundos para asegurar la alimentación de la sociedad en su conjunto.

Las políticas del Estado hacia el campo mexicano se asientan prioritariamente hacia el ejido, porque es con éste con el que guarda una relación más estrecha y desde que nace, el ejido trae ya, por ley, su naturaleza gremial, lo que facilita el camino al Estado en términos de organización. Entre los obstáculos a los que se enfrenta el ejido para lograr su desarrollo, destacan los siguientes:

- El requerimiento de una gran inversión --- destinada a la creación y mantenimiento de sus obras de infraestructura.
- En tanto se integra su economía propia, es necesario contar con grandes recursos para financiar sus actividades productivas.
- La alta especialización y el número de técnicas que se requieren para actividades -- específicas en el ejido importan fuertes su mas de dinero que sólo el Estado puede -- erogar.
- Hace falta la existencia de un órgano - - rector de las actividades económicas y administrativas del ejido que, en un momento dado, asuma la responsabilidad de compartir con el núcleo agrario los fracasos

que éste puede sufrir.

Por otro lado, cuando la organización del ejido se realiza a través del Estado como promotor principal y cuando esa organización está bien orientada y cumplió con todos los objetivos que fueron planteados, se comprueba que, para alcanzar el éxito, es necesario que exista una real vinculación entre el ejido y el Estado. Las ventajas obtenidas se pueden expresar en los términos siguientes:

- Se facilita el camino para lograr el desarrollo rural integral.
- La población ejidal se presta más a la integración para el desarrollo de proyectos, consiguiéndose una cohesión social más fuerte.
- Se abre un mayor número de oportunidades para alcanzar los beneficios públicos en todos los órdenes.
- Al planear correctamente las actividades productivas, se generan excedentes que permiten incrementar el ingreso del núcleo y aumentar el nivel de ocupación a partir de la consecuente diversificación

de sus actividades .

- Se elimina la intermediación en la comercialización de los productos, resultando más ágil y eficiente.
- Se distribuye el ingreso familiar en forma proporcional.
- Aumenta el efecto multiplicador de la inversión que en forma directa o indirecta realiza el Gobierno Federal.

#### 4. El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.

##### Algunas Consideraciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, diseñado por el gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, surgió de la base de la participación democrática en torno a los criterios y propósitos comunes de todos los sectores de la sociedad, recogidos mediante la consulta popular. Planteó una visión integral y la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a la población en su conjunto. Los esfuerzos de todos los grupos y sectores de la sociedad se encuentran enmarcados en el Sistema Nacional de

Planeación Democrática, también creado por la --  
administración gubernamental de Miguel de la Ma-  
drid.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 fue un conjunto de programas y estrategias trazados con el propósito principal de superar la crisis económica que por muchos años ha venido agobiando a nuestro país. El Plan en mención se propoña lograr el cambio estructural de la economía a partir de la identificación de las causas de - nuestros problemas y de su solución.

Entre los programas sectoriales a mediano --  
plazo incorporados al Plan Nacional de Desarro -  
llo, destacan el Programa Nacional de Reforma --  
Agraria Integral 1985-1988 y el Programa Nacio -  
nal de Desarrollo Rural Integral. El primero, -  
según el propio documento, "... parte de un - -  
diagnóstico realista que permita ubicar los ele-  
mentos históricos y actuales de la crisis agrícola  
y agraria, para derivar de él los objetivos -  
que pueden ser alcanzados durante la presente --  
administración. Se identifican y fundamentan las  
líneas estratégicas a seguir, se definen las - -  
acciones a realizar por las instancias adminis -  
trativas responsables y se establecen las bases  
de coordinación y concertación con los gobiernos

estatales y municipales y con los sectores social y privado". 18/

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, íntimamente ligado al de Reforma Agraria Integral, pues la solución de los problemas de carácter agrario es una condición básica para el desarrollo rural, propone la canalización al campo de inversiones públicas y privadas que se asocien con los campesinos en condiciones equitativas. Que la generación y retención de los excedentes de la producción rural sean aprovechados por los propios campesinos.

" La concepción de Desarrollo Rural Integral, aún cuando tiene como componente central el desarrollo agropecuario, debe incorporar la explotación de todos los recursos aprovechables en ejidos y comunidades, colonias y pequeñas propiedades. En este concepto de unidad de desarrollo rural multiactiva se incorpora también al fortalecimiento de la capacidad negociadora de los campesinos en los mercados de bienes, insumos, capitales, servicios y trabajo y frente a las instituciones por la vía de su incorporación a la planeación democrática.



El propósito de lograr un desarrollo rural armónico y equilibrado da un horizonte más amplio a las acciones de apoyo a las zonas marginadas y a la creación de empleos en el medio rural. En ambos casos, se abandona una posición asistencialista y de otorgamiento de subsidios, que mutila las capacidades de los grupos beneficiados y frena sus posibilidades de desarrollo sostenido, substituyéndose por un enfoque más amplio, que atiende a todas las fuentes de ocupación e ingreso y que busca alentar la capacidad, esfuerzo e iniciativa de los propios campesinos ". 19/

El estancamiento en el que cayó el sector agropecuario debido a que tuvo que soportar la carga del crecimiento de toda la economía durante varios años, tuvo su mayor expresión en la década de los años setentas. Sobre este aspecto ya se ha escrito y hablado mucho. El campo mexicano se convirtió en el abastecedor de materias primas, insumos, alimentos y hasta divisas para la economía urbana e industrial. A través de diversos mecanismos, ha transferido importantes volúmenes de excedente económico a las ciudades y ha proporcionado también mano de obra barata a la industria.

La falta de correspondencia de los demás sectores hacia el agropecuario, es decir, la ausencia de un retorno suficiente hacia el campo vía inversión, motivó ese estancamiento. A pesar de la infraestructura productiva con que cuenta el sector rural actualmente, de la apertura de una mayor superficie al cultivo y de haber logrado una modificación significativa en la estructura social y productiva, la mayor parte de los habitantes de las zonas rurales se encuentran muy lejos de alcanzar un nivel de vida decoroso. "La tasa de mortalidad infantil en el medio rural es casi 50 por ciento más alta que el promedio nacional; las principales causas de mortalidad en el campo son enfermedades infectocontagiosas, -- prevenibles y curables; uno de cada tres habitantes del ámbito rural padece déficits nutricionales calificados como graves; alrededor de las -- tres cuartas partes de la población rural mayor de quince años, no ha terminado su educación primaria; cerca de la mitad de las viviendas rurales se encuentra en situación crítica, pues además de estar en mal estado y sobrepobladas carecen de agua potable, drenaje y energía eléctrica. Alrededor de 7 millones de personas que habitan en comunidades dispersas, no tiene vías de comunicación terrestre permanente". 20/

El 28 de diciembre de 1982 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo sobre reformas al Artículo 27 Constitucional, - - agregando las fracciones XIX y XX del citado precepto jurídico. En la primera se hace referencia a la justicia agraria, estableciendo que los procedimientos agrarios se deben seguir de una manera expedita, presididos por la más absoluta honradez e impartiendo a los campesinos una asesoria legal eficiente, pues el entorpecimiento de esos procedimientos ocasiona, en forma indirecta el bajo rendimiento productivo en el campo.

La segunda fracción señala las directrices - para procurar a la población campesina el desa - rrollo de ciertas actividades económicas que le permitan incrementar sus ingresos y elevar sus - niveles de bienestar, declarando de interés pú - blico la planeación y organización agropecuaria, su industrialización y comercialización.

La normatividad establecida a partir de las fracciones adicionadas al artículo constitucio - nal en mención, permitió el diseño de políticas contenidas en los programas de referencia, que - contemplan varios aspectos, tanto en lo que concierne a reforma agraria, como en lo que respec -

ta a desarrollo rural, asignando a ambos el concepto de integralidad. Estos aspectos se pueden resumir en:

- Proyectos estratégicos.
- Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Modernización Administrativa.
- Fomento a la organización económica y social de los productores y su capacitación.

Este último plantea los principios, estrategias y políticas que rigen las acciones de coordinación interinstitucional para lograr la consolidación de los esfuerzos organizativos del sector social, conformado por los ejidos, las comunidades y las colonias agrícolas y ganaderas - principalmente.

La organización social del campo representa un aspecto fundamental para cumplir con los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, consistentes en lograr aumentar el nivel de bienestar del sector campesino a través de la generación de empleos en el medio rural, -

mediante un reordenamiento de la política agropecuaria gubernamental, la asignación de recursos efectivos al campo y su optimización y una acción institucional cuya eficiencia dependerá básicamente de los niveles de coordinación de las entidades administrativas oficiales involucradas en el sector.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, en términos de organización social, parte del respeto a las formas y órganos de gobierno que los propios núcleos agrarios han establecido a fin de evitar el rompimiento que se da en muchos de ellos a causa de la intervención estatal a través de sus dependencias, que promueven la ruptura porque persiguen intereses distintos.

La organización social es "el instrumento fundamental para la inducción y concertación de acciones, tanto a nivel local como regional, entre el sector público y los sectores social y privado y para impulsar el cambio estructural en el campo, diversificando las actividades productivas y permitiendo la integración de los productores a la industrialización y comercialización de sus productos. La organización será un instrumento fundamental para superar los proble-

mas que representa el minifundio; asimismo, debe rá ser un instrumento que promueva el bienestar social y el desarrollo de las comunidades". 21/

En este sentido, la organización social se - constituye en el eje del programa. Es por eso -- que se puso especial énfasis en la organización y el desarrollo de las formas asociativas de los núcleos agrarios.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, constituye uno de los documentos mejor - estructurado por políticas y estrategias orienta - dos a resolver problemas económicos y sociales en el campo en particular y la crisis alimenti - cia por la que atraviesa el país, en general. En el terreno del bienestar social se apoya en - - otros programas como el Programa Nacional de Ali - mentación, el Sistema Nacional de Salud y el Pro - grama Nacional de Alfabetización. En el aspecto de la producción pone especial atención en la -- asignación de recursos, vía inversión pública, - en las zonas temporales y en aquellas que se - encuentren marginadas, tanto económica como so - cialmente.

Los instrumentos necesarios para lograr in - crementos en la producción, de acuerdo a los ob -

jetivos del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, son los siguientes:

- Orientar la inversión pública a aquellas zonas que más lo necesiten, a efecto de -- llevar su capacidad productiva, dada su potencialidad.
- El diseño de su política de precios de garantía para los productos básicos que incentiven la producción y productividad, mejorando con ello la relación de intercambio de la agricultura con el resto de la economía.
- Corregir y hacer más eficiente la política de subsidios al sector, evitando su uso indiscriminado.
- Buscar una complementariedad entre la banca especializada y la banca nacional, a fin de identificar las prioridades en la producción de bienes de origen agropecuario.
- Satisfacer la demanda de agroquímicos y semillas producidas por las empresas paraestatales especializadas en ello y optimizar

la producción, con el propósito de reducir la dependencia del exterior en este renglón.

- Fortalecer la plataforma de investigación y desarrollo tecnológico en la agricultura y desplegar una acción más intensa y extensa en cuanto a la asistencia técnica y capacitación de los productores, tanto en el aspecto productivo como en el administrativo.
- Desarrollar campañas sanitarias destinadas a mejorar la protección de la población animal y promover la investigación e implementación de técnicas más adecuadas para la reproducción, organización y manejo de las especies ganaderas.

Una gran parte de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral no fueron satisfechos en el plazo que se propuso.

Las causas de ello son diversas. El país viene atravesando por una crisis económica bastante fuerte, lo cual multiplica las dificultades para poder desarrollar un programa de esa naturaleza, a medida que la situación se vuelve



más crítica.

Hay que tener presente que la nuestra es -- una economía dependiente que en muchos aspectos sufre, de una manera repercutiva, los problemas que confrontan las economías de quienes dependemos. En este sentido, los tumbos que dió la economía durante el último sexenio gubernamental, -- ocasionaron que algunos programas se suspendieran y otros ni siquiera se pusieran en práctica, debido principalmente a la falta de recursos, -- sobre todo de tipo financiero.

En el terreno de la administración pública, aún cuando el gobierno redujo considerablemente su gasto en el renglón de salarios gracias a los recortes de personal, sigue manteniendo un volumen muy amplio de burócratas. Es decir, la pretendida optimización de los recursos de la administración pública no fue suficiente para aliviar los problemas presupuestales existentes. -- Por otro lado, siguieron practicándose los viejos vicios en materia de trámite, sobre todo en lo que concierne a procedimientos agrarios y la ayuda que se canalizó al campo mexicano para cumplir con el programa, en su mayor parte llegó -- tarde.

## NOTAS AL CAPITULO III

- 1/ Stavenhagen, Rodolfo. "La Organización: ¿Panacea o Talón de Aquiles?". Seminario sobre organización campesina y desarrollo agroindustrial, Oaxtepec, Mor., 1975, p. 22.
- 2/ Reyes Osorio, Sergio. "Hacia una política de organización económica en el sector rural", op. cit., p.33.
- 3/ Rello, Fernando, "El campo en la encrucijada nacional", Méx. SEP, Col. FORO 2000, 1986, -- p. 160.
- 4/ *Ibidem.*, p. 142
- 5/ Ley Federal de Reforma Agraria, Libro Tercero, Capítulo I, Artículo 147.
- 6/ Ley de Fomento Agropecuario, Título Tercero, -- Capítulo II, Artículo 32.
- 7/ "Formas básicas de organización ejidal", manual No. 1, D.A.A.C. Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal, 1972, P. 15.

- 8/ Gutelman, Michel, "Capitalismo y Reforma Agraria en México", ERA, 1974, P. 261.
- 9/ Ibídem, p. 265.
- 10/ Esteva, Gustavo, "Y si los campesinos existen?", Revista del México Agrario, Méx., 1978, C.N.C., año XI, núm. 2, abril-mayo-junio, p. 35.
- 11/ Eckstein, Salomón, "El Ejido Colectivo en México", Méx., 1966, F.C.E., p. 109.
- 12/ "Bases Generales para la organización económica de los productores rurales", S.R.A. Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, México.
- 13/ Ibídem.
- 14/ Esteva, Gustavo, "Nuevas formas de organización del trabajo en las comunidades rurales en el -- contexto de la producción de alimentos básicos", Seminario sobre organización campesina y desarrollo agroindustrial", Oaxtepec, Mor., 1975, - p. 143.

- 15/ S.R.A., Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, op. cit.
- 16/ Rello, Fernando, op. cit., p. 145.
- 17/ Ibidem. p.p. 133-134.
- 18/ "Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988", Poder Ejecutivo Federal, Méx., -- 1985, S.R.A., presentación.
- 19/ Ibidem. p. 49.
- 20/ "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", Poder Ejecutivo Federal, Méx., 1983, S.P.P., p. 274.
- 21/ Ibidem. p.p. 282-283.

## CONCLUSIONES.

### PRIMERA:

El problema agrario en México, surge posteriormente a la llegada de los españoles. Las formas de tenencia de la tierra en la sociedad azteca, que en este aspecto es la más representativa, eran coherentes con el sistema social que vivían. Superaban en varios aspectos a los que existían en muchos lugares de Europa. El respeto a esas formas, ordenado a través de las Leyes de Indias, permitieron que muchas comunidades indígenas perduraran hasta nuestros días.

### SEGUNDA:

Uno de los factores de mayor peso que provocaron el inicio de la Lucha de Independencia en nuestro país, fue el problema agrario. La situación social y económica en que se encontraban las comunidades indígenas las motivó a participar en ese movimiento social, predominando consecuentemente las demandas campesinas.

### TERCERA:

El elemento predominante en la estructura agraria entre 1810 y 1856, fue la polarización. La apro-

piación arbitraria de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas durante ese período, generó una estructura en la tenencia de la tierra donde básicamente convivían dos grupos: los hacendados y los comuneros. La existencia de la hacienda como unidad productiva, la reducida población del país y las constantes luchas por el poder político durante el siglo pasado, fueron elementos que evitaron concentrar la atención en el problema agrario, en virtud de que el abastecimiento de alimentos estaba asegurado, de acuerdo con los mecanismos de distribución desarrollados por los hacendados, la existencia de grandes extensiones de tierra sin cultivar y los problemas que provocaban los frecuentes choques civiles

#### CUARTA:

La indefinición jurídica y conceptual en la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, dictada por Don Ignacio Comonfort y su reglamento inherente a esa disposición, asestó un duro golpe a las comunidades indígenas, consideradas como corporaciones civiles, disolviendo a muchas de ellas. El Artículo 27, contenido en la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, al ratificar en su párrafo tercero la Ley

del 25 de junio de 1856, abrió las puertas a la constitución de la pequeña propiedad privada de la tierra.

La inexistencia de un aparato gubernamental que se avocara a la supervisión y normatividad de los aspectos concernientes a la estructura de la tenencia de la tierra, existente en el México de fines de siglo pasado y la ignorancia de los indígenas, propició el despojo de sus tierras y la constitución de grandes latifundios que agudizaron el problema agrario en el país.

#### QUINTA:

El modelo de desarrollo que adoptó el gobierno de Porfirio Díaz, se sustentó fundamentalmente en el desenvolvimiento de las actividades industriales y comerciales, dejando por un lado el aspecto agrario y, aún más, persistiendo con el despojo de tierras a través de las llamadas "compañías deslindadoras".

Aún cuando el estallido de la Revolución Mexicana obedeció al principio del sufragio efectivo y la no reelección, de inmediato el movimiento social se convirtió en una lucha eminentemente campesina, puesto que las demandas socia

les y económicas estaban dirigidas hacia el gobierno por parte de los campesinos. Unicamente requerían de un líder que iniciara ese movimiento.

#### SEXTA:

La tibieza con que encaró el gobierno de -- Francisco I. Madero el problema agrario obligó a los campesinos, representados principalmente por Emiliano Zapata en el Sur y por Francisco Villa en el Norte, retomar las armas y seguir luchando por la tierra, lo cual era una expresión de que los que habían resultado verdaderamente perdedores eran los campesinos, protagonistas del movimiento armado.

#### SEPTIMA:

El gobierno de Venustiano Carranza puso especial énfasis en el problema agrario y es a partir de la Ley del 6 de enero de 1915 cuando se inicia el proceso de reforma agraria en México, incorporando una nueva forma de tenencia de la tierra: la dotación.

Sin embargo, la forma en que se inició -- dejó muchas indefiniciones en cuanto a los proce



dimientos agrarios, provocadas por la falta de una plataforma jurídica en la cual se sustentaron, lo que ocasionó un avance lento del proceso.

#### OCTAVA:

Los regímenes presidenciales de Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, principalmente y -- consecuentemente los interinatos que precedieron al gobierno de Lázaro Cárdenas, enfocaron su política agraria a la defensa y desarrollo de la pequeña propiedad privada, frenando sensiblemente el desarrollo del ejido como forma de tenencia de la tierra.

#### NOVENA:

El proceso agrario sobre todo en lo que se refiere al reparto masivo de tierras, tuvo su -- mayor expresión durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas. Sin embargo, aún cuando se asegura que el éxito del ejido en ese período se refleja en la formación de los llamados "Colectivos", no son estas formas de organización representativas del ejido en su concepción general, -- puesto que se desarrollaron y tuvieron éxito a -- partir del fraccionamiento de haciendas como en

el caso de Lombardía y Nueva Italia, en Michoacán y contaron los terrenos que fueron repartidos tanto con una infraestructura existente previamente, como en el caso de la SICAE, en los Mochis, Sinaloa, además de que las condiciones -- climáticas eran favorables para la producción -- agrícola y sus recursos naturales abundantes, -- sobre todo el agua.

No obstante, en términos de organización -- campesina, el Estado jugó en ese período un papel muy importante, lográndose avances significativos en este sentido.

#### DECIMA:

La llamada "contrarrevolución agraria", de los años posteriores a 1940, hasta 1958, frenaron agudamente la organización campesina en nuestro país. Las centrales campesinas existentes, -- creadas y subsidiadas por el gobierno jugaron un papel determinante en el control de las masas -- campesinas, favoreciendo el desarrollo de la -- agricultura empresarial y la de subsistencia, generando entre estas dos una polarización en varios órdenes principalmente en el del ingreso.

El apoyo estatal hacia las actividades agro

pecuarias en general, vino a ser aprovechado en mayor parte por los agricultores empresariales, permitiendo con ello una mayor acumulación de capital y una marcada diferenciación entre los dos tipos de agricultura mencionados.

#### DECIMA PRIMERA:

El Estado se preocupó por calmar la inquietud social en el campo a través del reparto masivo de la tierra, dejando por un lado aspectos -- complementarios y tan importantes como la organización agraria. El reparto indiscriminado de la tierra y el respeto a los latifundios disfrazados de pequeñas propiedades, provocó la depauperización del sector campesino y sus componentes se vieron obligados a emigrar a los centros urbanos en busca de trabajo, agravando con ello el problema del campo.

#### DECIMA SEGUNDA:

Uno de los problemas que más ha afectado -- al campo y lo ha imposibilitado en muchos aspectos para lograr el desarrollo rural es la existencia del minifundismo, tanto privado como social, al no resultar rentable el tamaño de la -- unidad agrícola.

## DECIMA TERCERA:

El reparto masivo de la tierra no fue de -- ninguna manera suficiente para mejorar las condi - ciones económicas y sociales de los campesinos. La importancia que el gobierno de Lázaro Cárde - nas, había asignado al ejido al considerarlo por primera vez como una institución productiva, se diluyó posteriormente al desdeñar el Estado la - organización campesina como un instrumento que - ayudaría a resolver sus problemas.

## DECIMA CUARTA:

El mercado paternalismo practicado por el - gobierno hacia el ejido vino a provocar proble - mas tan profundos como el del reforzamiento en - la idiosincracia del campesino de que es el go - bierno quien debe resolver todos sus problemas - incluyendo el de la subsistencia.

## DECIMA QUINTA:

La falta de una planeación por parte del - Estado, de las actividades económicas en general, ha generado muchos problemas en nuestra socie -- dad. En particular, la asignación de recursos --

orientados hacia las actividades agropecuarias y la falta de control y supervisión de su ejercicio, propicia el empobrecimiento del sector. -- Además, esa ausencia de planeación es aprovechada por los restantes sectores de la economía, -- que se quedan con la mayor parte de los excedentes que genera el campo, pues los canales de retorno de éstos son diferentes.

#### DECIMA SEXTA:

Ha sido un error considerar al ejido como una forma de organización social divorciada de cualquier figura asociativa que se identifique con el sistema capitalista. El ejido, como unidad económicamente productiva, debe conducirse como una empresa mercantil, puesto que tiene que enfrentarse a las fuerzas del mercado y defenderse por sí misma.

#### DECIMA SEPTIMA:

Mientras el Estado no sea capaz de organizar su propio aparato administrativo gubernamental, estará imposibilitado para organizar a los ejidatarios. El derroche de dinero, el mantenimiento de una planta burocrática sobrante, la --

proliferación de instituciones involucradas en el sector agropecuario con la consecuente duplicidad de funciones; en pocas palabras, la obesidad del aparato gubernamental, representa un -- daño, no sólo para el gobierno y el ejido, sino para toda la sociedad.

#### DECIMA OCTAVA:

El desarrollo Rural Integral es una opción planteada por el Estado para resolver los pro -- blemas económicos y sociales en el campo a media no plazo. La estructura del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral es congruente con las necesidades y requerimientos del sector agrope -- cuario. Sin embargo, sus buenos resultados - -- están condicionados a factores como la eficiencia administrativa, la ausencia de prácticas de corrupción, la nulificación de la fuerza que representa un buen número de intereses de grupo en el campo, el nivel técnico de quienes directamen te se encarguen de su aplicación y, sobre todo, de la disponibilidad suficiente de recursos - - técnicos, materiales y financieros.

#### DECIMA NOVENA:

Los problemas de orden económico que aque-

jan a nuestro país han obligado al Estado a priorizar la asignación de recursos a los diversos sectores de nuestra economía. El campo mexicano no ha sido el más socorrido, aunque en términos de manejo político se exprese lo contrario.

#### VIGESIMA:

La organización campesina en general y la ejidal en particular representan un factor indispensable para lograr el desarrollo rural integral que se ha propuesto el Estado, bajo los principios de organización que expresa en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, respetando las decisiones de los ejidatarios y campesinos en cuanto a las formas que a ellos les parezcan mejores.

#### VIGESIMA PRIMERA:

En el momento en que el Estado logre combatir los vicios existentes en el campo, entre ellos, el liderazgo mal llevado, es decir, aquel que en lugar de beneficiar al grupo se practica para obtener ganancias individuales aprovechándose de la situación del núcleo agrario, será entonces cuando se pueda decir que el intento que está realizando por organizar el campo va a generar buenos frutos.

## BIBLIOGRAFIA BASICA

- 1.- AGUILAR M., ALONSO, "CAPITALISMO, mercado interno y acumulación de capital", Ed. Nuestro Tiempo, Méx., 1976.
- 2.- AGUILAR M. ALONSO Y CARMONA, FERNANDO, "MEXICO: Riqueza y Miseria", Ed. Nuestro Tiempo, Méx. - 1974.
- 3.- AGUIRRE, NORBERTO, "CUESTIONES AGRARIAS", -- Cuad. de Joaquín Mórtiz, Méx. 1977.
- 4.- BARTRA, ROGER, "ESTRUCTURA AGRARIA Y CLASES SOCIALES EN MEXICO", Ed. ERA, Méx., 1974.
- 5.- CARMONA, FERNANDO y otros. "EL MILAGRO MEXICANO", Ed. Nuestro Tiempo, Méx. 1976.
- 6.- CECENA CERVANTES, J. LUIS, "SUPEREXPLOTACION, DEPENDENCIA Y DESARROLLO", Ed. Nuestro Tiempo, Méx., 1970.



7. CORDOVA, ARNALDO, "LA POLITICA DE MASAS DEL CARDENISMO", Ed. ERA, Méx. 1974.
- 8.- DURAN T., MARCO ANTONIO, "APUNTES ACERCA DE LA POLITICA AGRICOLA MEXICANA", - Rev. "El Trimestre Económico", Vol. XXXVII (3), núm. 147, Jul-Sep., 1970.
- 9.- ECKSTEIN, SALOMON, "EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO", F.C.E. Méx., 1971.
- 10.- FABILA, MANUEL, "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA", CENAM, Méx. 1981.
- 11.- FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON, "POLITICA AGRICOLA", F.C.E. Méx., 1969.
- 12.- FLORES, EDMUNDO, "LECTURAS SOBRE DESARROLLO AGRICOLA", núm. 2, F.C.E., Méx. 1972.
- 13.- GONZALEZ SALAZAR, GLORIA, "SUBOCUPACION Y ESTRUCTURA DE CLASES SOCIALES EN MEXICO", UNAM, Méx., 1972.

- 14.- GUTELMAN, MICHEL, "CAPITALISMO Y REFORMA -- AGRARIA EN MEXICO", Ed. - ERA, Méx., 1975.
- 15.- HUIZER, GERRIT, "LA LUCHA CAMPESINA EN ME XICO", Centro de Investi- gaciones Agrarias, Méx. - 1979.
- 16.- INSTITUTO DE INVESTI I GACIONES SOCIALES, "EL PERFIL DE MEXICO EN - UNAM, 1980", V.2., Siglo XXI, - Méx., 1976.
- 17.- PUENTE LEYVA, JESUS, "RECURSOS Y CRECIMIENTO - DEL SECTOR AGROPECUARIO - EN MEXICO, 1930-1967", -- Rev. "El Trimestre Econó- mico", Vol. XXXVIII, núm. 150, Abril-Junio, F.C.E., Méx., 1971.
- 18.- RELLO, FERNANDO, "EL CAMPO EN LA ENCRUCIJA J DA NACIONAL", Sep. Méx. - 1987.
- 19.- RESTREPO FERNANDEZ, "LA REFORMA AGRARIA EN CUA TRO REGIONES", Ed. Sep-Se- tentas, núm. 63, Méx., 1972.

- 20.- REYES OSORIO,  
SERGIO y otros, "ESTRUCTURA AGRARIA Y DESA  
ROLLO AGRICOLA EN MEXICO",  
F.C.E., Méx., 1974.
- 21.- REYES OSORIO, SERGIO  
y ECKSTEIN, SALOMON, "EL DESARROLLO POLARIZADO  
DE LA AGRICULTURA MEXICANA",  
Ed. Sep-Setentas, núm. 4, -  
Méx., 1971.
- 22.- RINCON SERRANO,  
ROMEO. "EL EJIDO MEXICANO", Centro  
de Investigaciones Agrarias,  
Méx., 1979.
- 23.- SHULGOVSKI, ANATOL, "MEXICO EN LA ENCRUCIJADA -  
DE SU HISTORIA", E.C.P. --  
Méx., 1972.
- 24.- SILVA HERZOG, JESUS, "EL AGRARISMO MEXICANO, Y -  
LA REFORMA AGRARIA", F.C.E.  
Méx., 1964.
- 25.- SILVA HERZOG, JESUS, "BREVE HISTORIA DE LA REVO-  
LUCION MEXICANA", F.C.E., -  
Méx., 1972.
- 26.- STAVENHAGEN, RODOLFO, "LAS CLASES SOCIALES EN LAS  
SOCIEDADES AGRARIAS", Siglo  
XX, Méx., 1971.

- 27.- STAVENHAGEN, RODOLFO, "NEOLATIFUNDISMO Y EXPLOTA  
CION" Ed. Nuestro Tiempo,  
Méx., 1975.
- 28.- WARMAN, ARTURO, "LOS CAMPESINOS, HIJOS PRE  
DILECTOS DEL REGIMEN", Ed.  
Nuestro Tiempo, Méx., 1975.
- 29.- ZARAGOZA, JOSE LUIS "LOS FACTORES DE LA ORGANI  
y otros, ZACION CAMPESINA", Centro  
de Investigaciones Agrarias,  
Méx., 1979.