

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**"Bases Jurídicas para la Planeación de la  
Producción Agrícola en el Estado  
de Baja California".**

**Tesis**

Que para obtener el Título  
de Licenciado en Derecho  
presenta el sustentante:

**GASTON ROMO BARRAGAN**

MEXICO, D. F.

1967



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**ESTA TESIS FUE ELABORADA  
EN EL SEMINARIO DE DERE-  
CHO AGRARIO DE LA FACUL-  
TAD DE DERECHO DE LA UNI-  
VERSIDAD NACIONAL AUTO-  
NOMA DE MEXICO, CON LA  
VALIOSA ORIENTACION DE  
SU DIRECTOR Y MAESTRO DE  
LA MATERIA LICENCIADO....  
RAUL LEMUS GARCIA.**

*A la memoria de mi añorado padre  
Señor*

*José Romo González  
(Q. E. P. D.)*

*A mi amantísima madre  
Señora*

*Rosaura B. Vda. de Romo*

*A mi inolvidable amigo*

*José Alfonso Benítez Véjar  
(Q.E.P.D.)*

*Al E. Gobernador del Estado  
de Baja California  
Ing. Raúl Sánchez Díaz.*

*Al E. Presidente Municipal de Tijuana  
Sr. Francisco López Gutiérrez  
y miembros del H. V Ayuntamiento Constitucional.*

*Al Estado de Baja California*

## INTRODUCCION

*El trabajo que aquí se presenta, persigue la finalidad básica de evidenciar la íntima relación que existe entre la planeación y el Derecho, y la mutua complementación que debe darse entre ambos. La primera estructura, racionaliza y da funcionalidad a la norma jurídica, en tanto que ésta corresponde sirviéndole a su vez de vehículo expositor y de condicionante en cuanto a la efectividad.*

*No compartimos, en consecuencia, el concepto generalizado que da a la planeación un carácter eminentemente económico, ni consideramos restringido su interés jurídico al campo administrativo, en función de sus efectos sobre la organización Estatal.*

*Sustentamos el criterio, por el contrario, de que la planeación tiene un carácter dual bien definido, que permite separar convenientemente su contenido normativo del meramente técnico: el primero insinúa la necesidad de un Derecho de la Planeación y el segundo, entre sus requisitos fundamentales, el de una planeación del Derecho.*

*Lo anterior conduce a reflexionar sobre un problema evidente de competencia, en cuanto a la calidad del sujeto ejecutor de dichas operaciones, y creemos que la decisión tiene que inclinarse a favor del jurista, que cuenta con una mayor calificación teórica en la materia.*

*Sin embargo, existe el obstáculo que representa la falta de preparación técnico-jurídica especializada que se observa entre los egresados de todas las escuelas de abogacía del país. Los planes de estudio actuales, lamentablemente no comprenden asignaturas que instruyan sobre las condiciones de concordancia y eficiencia que debe reunir una ley o un cuerpo normativo unitario, desde el punto de vista legislativo, privando con ello a la Nación de un rico venero de talento reformador en uno de los campos en que más precarios son sus recursos y más grandes sus necesidades.*

*En la actualidad es ya universalmente reconocida la imperiosidad que enfrentan las naciones con economías no desarrolladas o en etapa de consolidación, en el sentido de ordenar su desenvolvimiento de la manera que mejor se adapte a las respectivas necesidades y características, permitiéndose la aplicación total de los propios recursos a la culminación de metas graduables de superación.*

*Pese a lo anterior, es sumamente desalentador el observar la escasez de literatura disponible sobre experiencias útiles que pudieran servir de antecedente a la planeación, así como la ligereza con que se han intentado este tipo de actividades en nuestro medio, con las consiguientes frustraciones y derroches que normalmente se hermanan al fracaso. Esta deficiencia coloca al país en una disyuntiva trágica: o enajena su economía al capital extranjero, o queda condenado al estancamiento.*

*Sin pretender identificar de una manera absoluta los problemas del todo con los que se enfrentan las partes, la estrecha relación que entre ambos necesariamente existe, da base suficiente para presuponer una marcada afinidad que permite partir de lo particular para tratar de encontrar soluciones al problema general. Por otra parte, es del todo evidente que el problema fundamental que enfrenta el país es el agrario.*

*Los razonamientos que anteceden determinaron la orientación definitiva que se decidió dar al presente estudio; y siendo su autor nativo del Estado de Baja California, no fue sino natural que la elección particularizadora recayera sobre la Entidad que acapara su afecto más profundo y apasionado interés, sin desatender, en lo posible, la primaria atención que se debe a la realidad nacional.*

*El trabajo consta de seis capítulos expositivos, titulados, en su orden: (I) La Planeación. Su importancia y contenido jurídico-social; (II) El Problema agrario y la planeación. El caso de México; (III) Antecedentes agro-económicos del Estado de Baja California; (IV) Objetivos básicos de una planeación agrícola local; (V) La planeación económico-agrícola del Estado de Baja California en la Legislación Federal; y (VI) Disposiciones legales sobre la planeación económico-agrícola del Estado.*

*En el primer capítulo se expone de una manera muy general el contenido y el sentido de la planeación, tratando de proporcionar una semblanza de la misma que contribuya a catalogarla como institución perfectamente adaptable y aun deseable en los sistemas democráticos.*

*El capítulo segundo contiene una parte introductiva en la que se efectúa un breve análisis de las características y consecuencias del latifundismo hispanoamericano; y enseguida se describe la situación mexicana desde sus arranques, así como el movimiento agrario a través de las distintas etapas históricas, y sus efectos, desde el punto de vista político-ideológico.*

*En el capítulo tercero se ha intentado esbozar un esquema económico-agrario del Estado de Baja California, haciendo hincapié en la importancia local de dichas actividades y los principales obstáculos que frenan su desarrollo.*

*En el capítulo cuarto se hace mención de los instrumentos primarios de una planeación local, desde el punto de vista político-administrativo.*

*El capítulo quinto plantea el problema del sistema jurídico federal respecto de las programaciones económicas estatales y la solución que favorece la Ley de Crédito Agrícola; así como el desarrollo y resultados del más reciente esfuerzo planificador que culminó con la creación de la Secretaría de la Presidencia.*

*En el capítulo sexto, finalmente, se analiza la situación jurídica actual del Estado de Baja California, y se proponen las bases normativas fundamentales que harán posible llevar adelante una planificación económica-agrícola técnicamente acondicionada en la Entidad.*

*El sustentante no pretende haber elaborado un trabajo de calidad doctrinaria, tomando en cuenta que una gran proporción de la teoría y de la crítica expuestas, han sido producto de apreciaciones subjetivas; pero sí considera útil su aportación en el terreno deliberativo, esencial para alcanzar las indispensables concreciones ideológicas que colaboren a liberar a México de las ominosas importaciones intelectuales a que tradicionalmente ha estado sujeto en su persistente inmadurez cultural.*

## **CAPITULO I**

### **LA PLANEACION. SU IMPORTANCIA Y CONTENIDO JURIDICO-SOCIAL**

- 1.—Antecedentes.
- 2.—Concepto.
- 3.—Sistemas Planificadores.
- 4.—Metodología.
- 5.—Su naturaleza científica, jurídica y democrática.

## 1.—ANTECEDENTES

Aun desde sus formas de organización más incipientes, el hombre conoció la urgencia de coordinar sus actividades siempre que alguna necesidad colectiva probó ser superior a las posibilidades individuales aisladas; y uno de los productos más notables de esa tendencia fue la aparición de las primeras formas de gobierno, sobre el cual recayó la responsabilidad ordenadora, como detentador del poder coercitivo. Creemos que no en otra forma se pueden concebir las grandes guerras que ya desde tiempos muy remotos emprendían los pueblos entre sí, dando muestras de una organización que no por elemental resultaba menos efectiva y que a la postre determinaba la victoria para el jefe que mejor había sabido estimar utilitariamente y prever las posibilidades presentes y futuras del grupo bajo su mando, de acuerdo con la potencialidad del medio. En etapas posteriores de su desarrollo social, desde la mera reacción frente a los estímulos negativos del ambiente, el hombre fue evolucionando en sus aspiraciones hacia metas colectivas de carácter político o económico; sólo que el empirismo natural de esos tempranos esfuerzos, de categoría eminentemente circunstancial, hizo que la mayoría de ellos carecieran de la amplitud requerida o bien restringieran sus alcances a la condición de meras tentativas, sin proyección práctica al terreno de las realizaciones.

Como antecedentes lejanos de planeación podrían citarse, dentro de las Altas Culturas de la antigüedad, tales como la Indostánica, la China, la Mesopotámica y la Egipcia, "las medidas que impuso la respuesta humana al fenómeno del desecamiento del cuarto milenio (canalización de las arterias fluviales y otras obras de ingeniería hidráulica), o determinadas políticas industriales y comerciales para garantizar la subsistencia". (1). La siguiente etapa —concretando la exposición a las civilizaciones occidentales— se operó en las ciudades griegas, principalmente en Esparta, donde fue impuesto un sistema totalitario de control, extensivo a la conducta privada de los ciudadanos en sus relaciones familiares; y Roma, por su parte, se preocupó por consolidar un sistema político de acuerdo con los intereses de las "clases dominantes" (2) en la esfera de las relaciones administrativas y políticas, pero sin que el poder público intervi-

1 MONROY ANAYA Fernando: "Posibilidades Sociojurídicas del Ministerio Público Federal en Materia de Planificación"; Estudios Sociológicos, pp. 461 a 476.

2 MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, Dr.: "Breves Reflexiones Sobre Planificación Social"; id. 1, pp. 67 a 76.

niera ni en la economía ni en las actividades particulares, salvo en casos excepcionales.

Durante la Edad Media, con el poder pulverizado en los numerosos señoríos feudales, la actividad planificadora estuvo a cargo de las corporaciones de artesanos y de la Iglesia Católica, que llegaron a consolidar admirables sistemas de organización hermética y monopolística en sus respectivos campos. Más tarde, con la consolidación centralizante de los Soberanos europeos, la formación de nuevas naciones y el advenimiento de las ideas mercantilistas, los Estados se integraron destruyendo las antiguas corporaciones y asumiendo el control de todas las actividades económicas y fiscales.

En el siglo XIX se operó un cambio radical auspiciado por las nuevas teorías individualistas del liberalismo sostenidas por Adam Smith, David Ricardo y Stuart Mill, con apoyo en la célebre fórmula del "laissez faire, laissez passer", contraria a toda regulación, que dejó al Estado en posición de mero espectador frente al libre juego de las fuerzas económicas en acción; pero fue en esa época también cuando se inició la revolución industrial, que encontró a la gran masa de trabajadores en una situación de indefección virtual frente al poder económico de los patronos, lo que a su vez orilló a la elaboración de nuevas doctrinas, ahora de carácter decididamente social, que determinaron el retorno al "intervencionismo de Estado" (3) el que, al ver en peligro su propia supervivencia como tal, se sintió obligado a operar de nuevo en un campo que por más de un siglo le había sido vedado, valiéndose para ello de un copiosa legislación orientada a proteger a las clases más desvalidas de la sociedad.

En la presente centuria, algunas naciones tales como la Unión Soviética, Alemania e Italia, escenificaron los primeros esfuerzos reales de planeación socio-económica total, los que, obedeciendo a imperativos políticos de expeditud, fueron impuestos coercitivamente por las respectivas dictaduras; y ya en épocas más recientes, principalmente a partir de la segunda post-guerra mundial, otros Estados, que tienen en Francia a su principal exponente, han efectuado meritorias incursiones en el campo de la planificación democrática.

Sin embargo, la mayoría de las naciones continúan limitándose al simple intervencionismo Estatal y la experiencia demuestra que éste ya no da garantía alguna para alcanzar las metas propuestas. El crecimiento extraordinario del sector proletario, adornado ahora con una acusada conciencia de clase, gracias a los extendidos medios de difusión; y el "proceso desintegrador de los grupos estables" a que alude Gastón Bardet (4), que gradualmente ha substituido el concepto tradicional del "patrimonio inmobiliario" por el de los "capitales mobiliarios", que convierten al sistema bancario en el concentrador máximo de la riqueza, han determinado la insuficiencia —y en no pocos casos la ineffectividad absoluta— para tales medidas de corte ortodoxo y estático, que basan su idoneidad en premisas anacrónicas artificialmente sostenidas por los teóricos tradicionalistas. Y es que, como acertadamente señala el maestro Mendieta y Núñez, "indudablemente que para realizar grandes obras siempre ha sido

<sup>3</sup> Id. 1.

<sup>4</sup> BARDET Gastón: "La Planificación al Servicio del Hombre, no el Hombre al Servicio de la Planificación"; id. 1, pp. 95 a 102.

necesario hacer proyectos previos y programas de ejecución y en todos los pueblos y en todas las épocas se han dictado leyes con alcance social, pero de una manera ocasional, empírica, general, en cuanto han sido producto de las circunstancias; mas no con el propósito de constituir un sistema de acción gubernativa unitaria, sistemática, científica y técnica. En la administración pública de todos los países civilizados del mundo, ha privado y aún priva el empirismo, el capricho y el interés de los gobernantes" (5).

En la actualidad es de universal reconocimiento que la organización, la programación, la coordinación, la preparación, el encausamiento previsor o, en otras palabras —acudiendo al auxilio de la terminología moderna—, la PLANEACION de las actividades, cualesquiera que éstas sean, es la que marca la manera más eficaz, expedita y segura de que las mismas alcancen las metas propuestas con el mejor de los éxitos por el camino más directo, reduciendo los riesgos a un mínimo aceptable.

Cabría preguntarse: todos esos hermosos conceptos de "justicia social", "justicia distributiva", etc., ¿de qué sirven sin un plan maestro que fije sus condiciones, determine el método a seguir y, principalmente, limite el tiempo de espera a los beneficiarios? Es desesperante la situación que guardan la mayoría de los Estados considerados como subdesarrollados, los que teniendo mayores urgencias económicas y sociales, derrochan sus ya de por sí precarios recursos en desorientados intentos reformistas que a la larga sólo sirven para arraigar los problemas y desarticular la lucha.

El momento histórico que vivimos nos demuestra que ya las víctimas del desequilibrio heredado del liberalismo no están dispuestas a esperar; en tanto que las élites detentadoras del poder estatal se pierden en especulaciones teórico-doctrinarias que las más de las veces se detienen al empezar por la terminología y no van más allá, sin comprender que se trata de una necesidad inaplazable que no admite demoras, porque va de por medio la esencia misma de las instituciones democráticas.

## 2.—CONCEPTO

De manera muy general se puede conceptuar a la planificación como una ordenación de la actividad humana en un ámbito espacial determinado, con arreglo a un programa que conjuga tanto la valoración y la elección de fines y metas, como la determinación de la forma y de los plazos en que deberán alcanzarse.

De la anterior definición se deduce la existencia de tres elementos que a continuación se tratarán por separado, con cierto detalle: un sujeto, un objeto y una finalidad.

I.—SUJETO PLANIFICADOR. Refiriéndose a las necesidades individuales y colectivas el maestro Flores Zavala dice: "Podemos definir la necesidad individual, como aquella que tiene el hombre aun viviendo aisladamente, y necesidad colectiva aquella que nace o se agrava como consecuencia de la convivencia con otros hombres. Las necesidades colectivas pueden ser satisfechas en ocasiones por la actividad particular actuando libremente, pero en la mayor parte de los casos ocurre que no interesa a la iniciativa privada la satisfacción de estas necesidades, o bien que interesándole no le resulta costeable, o bien, por último, porque es más conveniente para la colectividad que esa necesidad no sea satisfecha por la libre actividad privada y entonces se encomienda su satisfacción a los organismos públicos" (6).

Vista desde este punto de vista, es indudable que la planificación entra dentro de la categoría de las necesidades colectivas que por su inminencia, envergadura y alcances, se encuentra por completo fuera de las posibilidades individuales o privadas más optimistas; es, pues, el Estado el depositario de la facultad impulsora inicial y de todos los controles en este campo, en virtud de su potestad rectora de las actividades sociales de interés general. Por otra parte, como los resultados significarán una transformación radical de la sociedad en todos los terrenos, el interés del Estado es directo, ya que afecta todo el cuadro de su política económica y social y, puesto que la Administración Pública es el "conjunto de instituciones concretas al través de las cuales el Gobierno ejerce sus funciones" que consisten en la aplicación o concreción operativa de las "di-

<sup>6</sup> FLORES ZAVALA Ernesto, Lic.: "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos", pág. 12.

ferentes políticas" (7), deberá ser esta rama específica gubernamental el instrumento estatal idóneo para llevar a cabo la función ejecutiva que le corresponde dentro de la planificación. En los sistemas democráticos interviene un segundo sujeto: el pueblo mismo, que determina y ejecuta la parte que le atañe directamente.

La conversión del Estado intervencionista en Estado planificador implica mucho más que la mera metodización de las disposiciones que de manera más bien anárquica dicta para defender a las mayorías de los abusos capitalistas, con lo que no hace sino aplazar la lucha abierta entre ambos intereses contradictorios: le es imperativa la necesidad de operar cambios estructurales y jurídicos radicales, que definan claramente los lineamientos que seguirá en el futuro. Estas mutaciones radicales son de tal amplitud, que comprenden tanto la composición orgánica como la integración misma de la representación democrática.

En resumen, el Estado planificador debe hacer objeto de atención privilegiada la adecuación de su aparato gubernativo hacia metas de eficiencia que lo conviertan en instrumento idóneo para lograr las transformaciones que se persiguen.

Considerada en función del órgano que la intenta, la planificación puede ser nacional o total cuando abarca todo el ámbito espacial de un país determinado, así como estatal y municipal, en sus respectivas jurisdicciones, dentro de un régimen federativo como el nuestro; también puede ser regional si el Gobierno Central la aplica a una porción territorial limitada e inclusive internacional, cuando varios Estados nacionales deciden coordinar sus economías en beneficio común.

II.—EL OBJETO DE LA PLANIFICACION. El objeto inmediato de toda planificación es la sociedad o, mejor dicho, la realidad social que prevalece en un tiempo y lugar determinados. Por lo tanto, puede ser aplicada en todos los campos de la actividad humana considerada en su integridad o en cada una de las ramas principales en que aquella se despliega (Agricultura, Urbanismo, Industria, Educación, etc.), tomando el nombre de integral en el primer caso y de sectorial en los segundos. En ocasiones, el término integral se utiliza también para los sectoriales que abarcan la totalidad de un renglón y los que le son afines, para distinguirlos de los parciales, que interesan sólo a un sector específico del mismo.

La planificación, pues, requiere del más completo conocimiento no solamente de las realidades sociales, sino que además del medio físico, económico, político y hasta jurídico e implica la jerarquización de los problemas, facilitando el control de los programas o de los planes particulares, pero referido todo ello al problema fundamental.

III.—FINALIDAD DE LA PLANIFICACION.—En una forma muy general se puede afirmar, siguiendo al maestro Mendieta y Núñez, que "tiene por objeto proyectar, en conjunto y en detalle, toda obra de carácter social valiéndose, para ello, de la ciencia y de la técnica a fin de fundamentar la necesidad de la obra en el conocimiento exacto de las

7 TORRES GAITAN Ricardo, Lic.: "La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico"; Memoria del Seminario Sobre Planificación Socio-Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública, pp. 13 a 25.

realidades y de asegurar su éxito previendo, con la mayor exactitud posible, su desarrollo y sus resultados" (8). Por lo general, se da a tal proyección la meta de alcanzar un "desarrollo" (económico, social o de ambas especies), término difuso de muy difícil concreción conceptual que da una idea ambigua de avance, de mejoramiento, sin que exista un punto de referencia inicial o comparativa, sobre el cual basar las apreciaciones, porque éste depende del grado evolutivo de la comunidad de que se trate, con todas las infinitas modalidades que sus antecedentes étnicos y culturales y el medio físico y geográfico le imprimen.

En realidad, la planificación obedece a dos finalidades, una mediata y la otra inmediata: la primera está constituida por los ideales de progreso propios del grupo sujeto a ella, lo que le da un contenido variable no susceptible de determinaciones apriorísticas, porque, como opina Emile Sicard, "los fines de la planificación deben ser conciliables con el terreno sobre el cual se intenta" (9); la segunda consiste en la solución de problemas específicos engendrados por la convivencia social.

Existe un tipo de planeación particular para cada una de las actividades colectivas, si bien es cierto que en la mayoría de los casos se le refiere al campo económico y aun se ha pretendido darle ese sentido único, sin tomar en cuenta que, aunque esa fuera la intención de sus impulsores, los efectos siempre irían más allá del limitado ámbito inicial, como consecuencia lógica de las nuevas condiciones sociales que hacen posible el avance, ya sea que se hable del aumento en la producción, del aprovechamiento integral de los recursos naturales, de la industrialización o del incremento del producto nacional, porque toda medida planificadora presupone cambios estructurales que modifican las relaciones de poder del status social precedente. "Los factores económicos —dice Jorge Martínez Ríos— forman el umbral de una serie de consideraciones de orden social, psicológico, educativo, cultural y religioso, y quizás ético" (10).

Por otra parte, aunque todo beneficio colectivo origina en último término marcados efectos individuales, éstos aparecen en forma de repercusión secundaria, porque la planificación siempre va referida a la sociedad como un todo (Sistema Totalitario) o a los grupos caracterizados que la integran (Sistema Democrático). Puede suceder que se trate de dar a la finalidad inmediata un contenido preponderantemente individual, como cuando se habla del aumento del ingreso per capita, pero estos beneficios se persiguen, sin excepción, a través de la colectividad.

<sup>8</sup> Id. 5, pág. 11.

<sup>9</sup> SICARD Emile: "Anotaciones Sobre la Necesidad y la Dificultad de Planificación Concéntrica y Concomitante en los Estados de Tipo Federal y de Economía Capitalista"; id. 1, pp. 589 a 646.

<sup>10</sup> MARTÍNEZ RÍOS Jorge: "Los aspectos de Mentalidad en la Planeación del Desarrollo Latinoamericano"; id. 1, pp. 233 a 252.

### 3.—SISTEMAS PLANIFICADORES

En lo tocante a los sistemas planificadores, se llega a la cuestión primordial que atañe al concepto que del conglomerado social puede sustentar o adoptar el planificador; éste puede ser de dos tipos genéricos: como Sociedad-Masa en los sistemas totalitarios, o como Sociedad Diferenciada en los regimenes democrático-liberales (11). Lo anterior es importante porque, como se verá, el tipo de teoría de la organización social determina el tipo de teoría a que se sujeta la planeación.

**TEORIA DE LA SOCIEDAD DE MASAS.**—Conceptúa a la sociedad como un conglomerado amorfo estructurado sobre bases homogéneas de eficiencia tecnológica, en el que la moral sustantiva (o personal) ha sido neutralizada mediante la elevación del premio a la moral funcional (o social), cediendo siempre los intereses diferetes en favor de los masivos, operándose en ella una horizontalización de la experiencia humana, es decir, que “el ser humano individual participa sin comprender y miméticamente en el desarrollo de una gran cantidad de acontecimientos que se mueven rápidamente, que carecen de significado para él y se encuentran fueran de su control” (12). En ella los individuos son algo así como la masa de trabajadores autómatas de una gran fábrica nacional.

**TEORIA DE LA SOCIEDAD DIFERENCIADA.**—Tiene una base individual que sostiene la “heterogeneidad inevitable de la cultura tecnológica”. Para ésta, la sociedad “no es una pulpa indiferenciada: es una red intrincada de normas entrelazadas de intereses de grupo que, aunque frecuentemente están en competencia y en conflicto, actúan para la articulación general de los propósitos y métodos humanos”. Su unidad es funcional y no estructural, como un “equilibrio móvil de funciones, estructurado en torno de los intereses humanos”. Funciona al través de “unidades funcionales de conducta colectiva”, o sean, un “número infinito de grupos de contacto directo, formados en torno de problemas comunes, que preservan valores comunes y fomentan intereses comunes” integradores de la opinión pública, entendida ésta como “la conducta de un público encaminada a resolver problemas”, mediante una “interacción cooperativa de todos los afectados” (13).

<sup>11</sup> MEADOWS Paul: “Planeación: Un Estudio Sobre las Teorías de la Organización Social”; id. 1, pp. 117 a 133.

<sup>12</sup> Id. 11.

<sup>13</sup> Id. 11.

Hemos sostenido, siguiendo a Meadows, que esas dos teorías divergentes generan a su vez dos sistemas planificadores completamente opuestos en cuanto a los métodos que emplean y a los fines últimos que persiguen, y que son los que actualmente dominan el panorama mundial: el Totalitario y el llamado Democrático. Pero antes de pasar a tratarlos por separado en cuanto a sus lineamientos generales, deberemos anticipar que mientras el primero sigue pautas más o menos uniformes y ha mostrado ampliamente sus bondades en cuanto a la efectividad, el segundo, con la excepción tal vez única de Francia que ya lo aplica en escala integral, se practica de manera más o menos discreta en las naciones económicamente mejor desarrolladas del Occidente, imprimiéndole las particularidades propias de cada una de ellas; en tanto que los Estados que se catalogan como “subdesarrollados” de economía capitalista —con los cuales, por desgracia, nos alineamos—, vegetan entre ambos campos en medio de una desorientación ideológica lastimosa en la que predominan la frustración, el derroche y los ominosos contrastes sociales de secular miseria mayoritaria.

**ESTADO PLANEADO O TOTALITARIO.**—Opera sobre una sociedad teóricamente primitiva o inculta y, por lo tanto, indiferenciada, a la que trata de moldear desde la cúspide de la pirámide social, sin que las “masas” participen en las decisiones, para darle una nueva forma que sirva a los propósitos autárquicos de los planificadores, abarcando “todos los aspectos de la vida pública y social y a veces, hasta ciertas cuestiones que se encuentran en la esfera de la vida privada” (14). Las decisiones y la conformidad se imponen desde arriba, dentro de un “marco de referencia casi institucional”, del que previamente se han removido los “ingredientes incomedibles en pro de la obtención de una pulpa necesariamente homogénea y amorfa que debe ser nivelada por un Estado sabio y providente” (15).

“La igualdad constituye, en el Estado de masas, la orden del día, no un equilibrio de los grupos de interés que estén en competencia, sino su coordinación... La uniformidad al través de la conformidad queda garantizada por una opinión pública planeada (propaganda)... El flujo emocional, los grandes “mítines”, la técnica política levantada sobre la filosofía (o sobre la falta de una filosofía) de una oficina de publicidad muy bien manejada, la dirección carismática que actúa al través de un simbolismo institucional de comunicaciones para las masas, el Estado y la sociedad, colocados detrás de un partido todopoderoso —todos ellos síntomas de un Estado-guarnición que otorga poder a la política sobre la economía—... El punto de unificación... es siempre emocional y, en nombre de la unidad, no se permite que se desarrolle ni se estructure la separación. El pueblo puede oír, puede discutir, puede pedir explicaciones e incluso se le pueden dar, pero solamente puede aprobar, y el acuerdo... debe ser en sí continuo. El roceso de las decisiones debe quedar en la cúspide de la pirámide del poder, y ese centro de poder debe estar siempre más allá de cualquier ataque posible” (16).

<sup>14</sup> Id. 5, pág. 23.

<sup>15</sup> Id. 11.

<sup>16</sup> Id. 11.

Nos hemos explayado un poco más de lo debido en esta exposición de los métodos totalitarios, con el fin de establecer una comparación sin comentarios con los que constituyen práctica corriente de nuestro sistema político actual.

**ESTADO PLANEADOR O DEMOCRATICO.**—Presupone la existencia de una sociedad avanzada de alto nivel tecnológico, prolijamente diferenciada en grupos económicos y culturales bien definidos y estables (familia, ciudad, región, patria), cuya estabilidad tiende a reforzar mediante una "orientación general", por lo que no puede depender de la intervención de uno solo de esos grupos estables, o sea el Estado. La personalidad humana es su "objetivo, valor y marco de referencia" y todo está enfocado a su superación (17).

El deseo planificador parte de los "grupos interesados" constituidos por los hombres que, teniendo determinados valores comunes, se reúnen para pensar, en grupos locales y organizaciones administrativas, a fin de encontrar una fórmula de medios y finalidades que preserve o fomente sus valores (18). El Estado, aunque conserva la iniciativa como impulsador y calificador de la opinión pública, tiene acción limitada a la provisión del marco jurídico e institucional adecuado y al control de los resultados, principalmente cuando éstos afecten a los generados por otros planes en desarrollo. Visto así, este tipo de planificación aparece como un "proceso social en el cual las personas interesadas pueden y deben participar" (19), mediante un esfuerzo cooperativo encaminado al descubrimiento y a la resolución de los problemas.

En ocasiones, cuando este sistema se encuentra en etapas avanzadas de ejecución, o bien cuando se intenta —franca o encubiertamente— en grupos sociales no totalmente consolidados o desarrollados, el Estado se ve obligado a adoptar líneas intermedias de acción interviniendo más directamente en la economía, en campos tradicionalmente considerados como propios y exclusivos de la iniciativa privada, "como promotor directo de empresas, ejecutando además aquellas inversiones creadoras de la infraestructura, las que a su vez impulsan a los negocios directamente productores de bienes y servicios para el mercado" (20), e inclusive nacionalizando algunos de los renglones económicos fundamentales, sin que todo ello se contraponga con el principio general democrático, siempre que vaya de acuerdo con los deseos y las necesidades de los grupos afectados y su intervención ofrezca ventajas económicas y funcionales sobre la de la iniciativa privada en los mismos renglones o ante la franca deserción de ésta; es el sistema de la economía mixta, actualmente muy generalizado por todo el mundo.

Por último, cabe agregar que en los países de gran área territorial y de acentuados contrastes fisiográficos y demográficos como el nuestro, no es raro que en una región o entidad federativa convivan grupos con características de sociedad masa y de sociedad diferenciada en una misma época, por lo que aquí adelantamos que, desde nuestro punto de vista, es posible que en un Estado no totalitario se apliquen concomitante-

17 Id. 4.  
18 Id. 11.  
19 Id. 11.  
20 Id. 7.

**mente los dos sistemas planificadores sin perjuicio de la esencia democrática, si lo que se persigue es el equilibrio en los avances y tal medida responde al interés mayoritario, con el requisito de uniformar los procedimientos indicativos al primer indicio de que el sector masivo ha superado sus características amorfas.**

#### 4.—METODOLOGIA

En el presente apartado y en los que le siguen, se tratará de analizar someramente las distintas etapas planificadoras, y el contenido de las mismas, refiriéndolas a un sistema político-social similar al nuestro, es decir, de estructura básicamente individual y economía capitalista, con fuertes ingredientes de contenido socializante y de vigorosa y creciente ingerencia Estatal en el terreno económico, enmarcado todo ello en una muy irregular distribución de los recursos así como de su aprovechamiento, a causa de una también deficiente distribución de la cultura y de la riqueza.

Como antecedente intentaremos adelantar algunos lineamientos generales en cuanto a su forma, contenido y amplitud; dado que en los sistemas democráticos las libertades individuales y colectivas se encuentran protegidas fundamentalmente, la planificación en ellos no puede ser total —en el sentido de ecumenicidad económica y social— porque tienen esas garantías básicas como límite; y por lo tanto tampoco podrá ser imperativa —para el Estado todos los derechos y para el pueblo todas las obligaciones impuestas compulsoriamente— en su aplicación; ni general —caso de la sociedad de masas— en sus apreciaciones; ni unilateral —caso del Estado planeado— en la fijación de sus métodos y fines. A contrariu sensu podemos entonces fijar los que a nuestro entender son sus puntos básicos de sustentación:

a).—Debe de ser Sectorial, es decir, que abarque sólo un aspecto de la actividad humana a la vez, sin perjuicio de que pueda ser integral con respecto de la misma; sus incursiones en otros campos distintos del principal deben limitarse a los aspectos estrechamente vinculados con las metas que se persiguen, de preferencia en forma de planificaciones paralelas;

b).—Debe ser Indicativa, conteniendo la menor cantidad posible de medidas represivas sobre el sector privado. El encuadre jurídico tiene por objetivo preferente reglamentar la actividad Estatal, quedando la actividad individual sujeta a las determinaciones colectivas que constituyen el contenido social de las normas que le son referidas y que subordinan el interés particular al interés común;

c).—Debe partir de apreciaciones concretas y particularizadas, referidas a sectores económico-sociales bien definidos dentro de zonas o regiones prefijadas, en atención a que cada núcleo de población, por sus

características peculiares y el medio físico que lo rodea, tiene necesidades y capacidades que le son propias y que determinan su aptitud para alcanzar los fines comunes y el grado de ayuda que precisa; y

d).—Debe ser producto de un acuerdo de voluntades de todos los sectores sociales interesados, con el objeto de obtener un saludable equilibrio de esfuerzos e intereses, basado en una conciencia colectiva bien definida, consciente y promotora.

Así entendida, la planeación consta de cuatro fases o etapas: la primera es de preparación, la segunda de investigación, la tercera de planificación propiamente dicha y la cuarta de ejecución.

I.—PREPARACION.—En los países de insuficiente desarrollo, el imperativo de la acción Estatal toma un cariz particular, por la incidencia de ese círculo vicioso en el que las insuficientes obras de infraestructura determinan la escasa producción y ésta a su vez la parquedad de aquéllas: “Allí donde la promesa de desarrollo parece lo suficientemente obvia, corresponde al Estado, en ausencia de voluntaria prestación de los empresarios privados, asumir el riesgo de la iniciativa” (21), so pena de prolongar y aun acentuar el langudecimiento económico.

Una vez dado el primer paso, es decir, una vez tomada la decisión de planificar, el Estado se enfrenta con tres problemas preliminares de resolución vital para el buen funcionamiento del programa: el cómo, el para qué y el con qué, o sea, los concernientes al sistema, a los fines y a los medios, que deben ser resueltos a base de otras tantas planeaciones que pudieran ser calificadas de preliminares, a cargo de las cuales coloca a alguno de sus órganos más calificados, para darles congruencia y unidad direccional:

a).—EL SISTEMA. PLANEACION PUBLICITARIA.—Un vicio muy generalizado entre los gobernantes, producto de una ortodoxia añeja y caduca pero de persistente arraigo, es el de considerar al pueblo como un conjunto indiferenciado de seres ignaros y desorientados que no son capaces de comprender sus problemas y mucho menos de solucionarlos, por lo que se creen en la necesidad de imponer medidas de carácter imperativo que el afectado —y presunto beneficiado— debe aceptar, sin que se le conceda el derecho de conocer el alcance real de las medidas ni el monto de su aportación para el progreso general, lo que avoca al desconcierto para pasar luego al descontento y de allí a la oposición pasiva y en ocasiones al franco sabotaje.

Es por ello que la primera medida sine qua non de toda planificación racional, debe consistir en la constitución de una opinión pública representativa de todos y cada uno de los distintos sectores sociales caracterizados de su ámbito operativo —las “unidades funcionales de conducta colectiva” de que habla Meadows—, mediante una labor orientadora en la que intervienen todos los medios publicitarios al alcance del planificador.

El contenido de esa conciencia colectiva en formación debe estar basado, en primer lugar, en el convencimiento de que, además de los problemas propios —que ahora ya se conocen—, existen otros que conciernen

<sup>21</sup> PASCUCHI Marcal: “Problemas Sociales de la Planificación”; id. 1, pp. 165 a 201.

a más personas en iguales o parecidas circunstancias, y que la suma de todos ellos constituye el problema general; y, en segundo término, que esos impedimentos al progreso pueden y deben ser atacados y vencidos por el concurso de todas las voluntades unificadas y armonizadas para la consecución del bien común, sabiendo además que para ello cuentan con la cooperación directriz, decidida y decisiva, del más poderoso de los aliados posibles: el Gobierno mismo.

Este procedimiento unificador debe de ser alentado, continuado y perfeccionado al través de todo el proceso, para evitar que la voluntad enfocada hacia el mejoramiento se quede en calidad de mera explosión momentánea, buscando darle un impulso constante y sostenido. El individuo debe saber que sólo su esfuerzo tenaz, conformado a las directrices generales acordadas y sujeto a los cambios graduales requeridos, puede llevarlo a alcanzar y a merecer los beneficios propuestos, constituyendo con ello, además, la mejor herencia para sus descendientes.

b).—LOS FINES. PLANIFICACION DE LA ACCION COOPERATIVA.— Para que la conciencia pública ya formada tenga además una proyección práctica que contribuya a su propia permanencia y fortalecimiento, debe ser reforzada con la facultad de intervenir activa y determinantemente en la labor de fijar la orientación general que se le vaya a dar a la planificación.

Esta nueva actividad impone una revisión radical de todas las ideas y conceptos tradicionales preexistentes y mal arranque tendría si se pretendiera basarla en premisas caducas no concordantes con la realidad actual del momento que se vive: teóricamente se considera al Estado como la conjugación ideal de todos los intereses y voluntades, pero en la realidad predominan las de grupos de presión económica o política marcadamente minoritarios; la teoría de la representación democrática ha probado sistemáticamente la desconexión flagrante entre sus hermosos postulados y la realidad que los deja inoperantes; y así se podría seguir una larga lista, mostrando las falsedades doctrinarias —si no en cuanto a su concepción teórica, sí en cuanto a su aplicación real— sobre las que se fundamenta nuestra organización social. Pero hay otras que por carecer de antecedentes teóricos estrictos, cabría calificarlas más bien como prácticas viciosas, que pueden llegar a ser tanto o más perjudiciales que las primeras; dentro de esta categoría se encuentran los criterios gubernamentales del pueblo-rebaño al que hay que conducir, con su anuencia o sin ella, por los caminos de la virtud que por su misma condición de subdesarrollo social no es capaz de concebir o desear, asumiendo en consecuencia una actitud carismática y paternalista, por completo fuera de toda lógica histórica, que a su vez genera el consabido círculo vicioso como determinante de la falta de iniciativa popular, que a su vez orilla a los procedimientos oficiales que la causan.

El grado evolutivo de un pueblo no puede ya ser medido por las meras cifras estadísticas que denuncian su porcentaje de alfabetismo, dato cuya importancia ha pasado gradualmente a un plano secundario —cuando menos en este terreno—, por las modernas facilidades de intercomunicación y la proliferación de los medios audio-visuales de difusión publicitaria. Las sociedades actuales han adquirido desde hace tiempo una conciencia colectiva avanzada, pero sólo en muy raras ocasiones se les

da la oportunidad de expresarla, aletargando ominosamente esa rica fuente de actividad creadora. Se ha dicho que el pueblo no coopera, que hay que obligarlo, ¿y cómo se quiere que reaccione un ente que, conociendo su propio valer, carece de facultades decisorias reales y auténticas sobre su propio destino?; porque la inoperancia misma del sistema representativo hace que en no pocos casos las decisiones de los pretendidos mandatarios no concuerden con los deseos e intereses de los mandantes, o bien que los métodos impuestos sean indeseables e indeseados y, por lo tanto, obsoletos, aunque haya coincidencia en cuanto a los fines.

El Estado planificador debe tomar conciencia anticipada de que ningún proyecto podrá llevarse adelante en condiciones óptimas, sin el concurso de todas las voluntades activas de la sociedad; y también de que para salvar el obstáculo que representa esa inercia pasiva que lo impide, no basta la existencia de una opinión pública desarrollada, si ésta carece de proyecciones prácticas que materialicen sus postulados. El hombre que voluntariamente va a sacrificar parte de su libertad en aras del progreso común, tiene derecho a intervenir en la determinación del contenido y formas de ese progreso, lo que a más de ser justo, contribuye a incrementar y solidificar su interés.

La planificación cooperativa a que se hace referencia tendrá entonces por objeto facilitar los medios para que la opinión pública sea eficazmente expresada (acceso directo a los medios publicitarios), en forma congruente (dirección técnica adecuada), unificando sus criterios mediante reuniones periódicas institucionalizadas en las que se asegure una efectiva representación de los sectores interesados; en ellas se concretan, exponen y discuten los problemas, se determinan los objetivos inmediatos que se pretenden alcanzar y se acuerdan los lineamientos a que deberá plegarse el esfuerzo colectivo. La suma de todas las finalidades particulares, ya convenientemente sintetizada, sirve a su vez de base para que el Estado, con arreglo a otras consideraciones tanto de política interna (posibilidades financieras, prioridades nacionales, etc.), como de política exterior (comercio internacional, mercados comunes, etc.), formule los objetivos mediatos, a largo plazo, de la planificación en su conjunto.

c).—LOS MEDIOS. PLANIFICACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA.—Creado el "clima planificador", es responsabilidad igualmente fundamental del Estado el proveerse de los instrumentos idóneos para llevarla adelante, porque siendo esta actividad una labor de conjunto por excelencia, que requiere de la armonía de todos sus componentes, es menester dotar de una base sólida a esa nueva armonía funcional; y en su carácter de promotor, conductor y coordinador de las nuevas directrices sociales, es también su deber primario el de organizarse adecuadamente conforme a las mismas, para así poder realizar su labor con la eficiencia requerida. Lo primero implica la planificación Jurídica y lo segundo la Administrativa, al lado de la cual se desarrolla una tercera que consiste en la creación del aparato planificador en sí, el cual debe de tener un carácter especial, en atención al cumplimiento de los requerimientos democráticos.

1.—PLANIFICACION JURIDICA.—En un Estado de Derecho todas las actividades sociales de interés general deben estar regidas, controladas y hasta impulsadas y encausadas por la Ley, como una garantía de

equidad, igualdad y permanencia de criterios. Sin embargo, el contenido de estos últimos no es siempre uniforme y a menudo varía tanto en razón de las peculiaridades propias de cada región como en obediencia a las cambiantes modalidades ideológicas y condiciones de la colectividad; pero no siempre esa diferencia o esa mutación tienen la amplitud y definición suficientes para que la norma legal las tome en cuenta o se ocupe de ellas; o bien el órgano del cual éstas emanan las ignora o no responde con la expeditud necesaria, según el caso, con el consiguiente trastorno del imperio legal. Es por ello que todo movimiento de la trascendencia que la planificación implica, necesita en primer lugar aprestar ese elemento fundamental que le dará vida y determinará su eficiencia.

Así, el paso inicial de la auto-reforma Estatal consiste en el establecimiento de las bases jurídicas para la integración de un cuerpo legislativo capaz, ágil, independiente y auténticamente representativo que atienda tanto a la creación oportuna de las normas como al control de sus resultados. Su actividad inicial debe estar enfocada hacia la revisión a fondo, reforma y aun transformación, de ser necesario, de todo el cuerpo normativo que directa o indirectamente esté conectado con la planificación, procediendo luego a dar fundamento legal y precisión al contenido y alcances de la actividad Estatal en ese terreno, así como a establecer las nuevas bases de subordinación de los intereses particulares al interés general, asegurando en esa forma el funcionamiento democrático del plan.

Todo lo anterior contribuye a dar un sentido más utilitario tanto a la actividad legislativa como a la norma jurídica en sí, cuyas principales características deben ser, en este campo, la flexibilidad y la adaptabilidad a los crecientes requerimientos sociales, que van definiendo o transformando el contenido de las disposiciones conforme se presentan, ajustando su legalidad a principios generales de carácter primordial.

2.—PLANIFICACION ADMINISTRATIVA.—La Administración Pública, como principal instrumento de la planificación Estatal y de su ejecución, enfrenta nuevas responsabilidades que debe atacar en forma previsoras y para las cuales generalmente no se encuentra preparada por sus mismas características de verticalidad que le impiden actuar como equipo. “No es lo mismo gobernar al estilo tradicional que gobernar con un plan o programa, esto implica limitaciones, restricciones y, sobre todo, disciplina” (22).

Considerada la planificación como un proceso eminentemente administrativo, se comprende la necesidad de dar funcionalidad a ese importante sector Estatal que, dejando de ser un fin en sí mismo, como lo ha sido, pasa a ocupar la porción más relevante de un todo armonioso; a ser el engrane principal en la maquinaria del progreso. “Un desarrollo económico programado y de impulso vigoroso —dice el Lic. Torres Gaitán— presupone una Administración Pública eficiente y promotora. Por lo contrario, el desarrollo se frustra con una Administración Pública deficiente y funcionarios indolentes” (23).

El problema, pues, tiene dos aspectos básicos que se precisa resolver: la adopción de técnicas administrativas modernas y la preparación del personal adecuado.

<sup>22</sup> MARTINEZ CABAÑAS Gustavo, Lic.: Coloquio, id. 7, pp. 28 a 30.

<sup>23</sup> Id. 7.

El primero puede ser atacado, bien por la “reestructuración total de la Administración Pública, comenzando por volverla a plantear, no simplemente transfiriendo facultades de una Secretaría a otra, creando o suprimiendo dependencias, sino haciendo una consideración total del objetivo de la Administración Pública y de acuerdo con él crear la estructura que funcione adecuadamente en beneficio del progreso del país y no para retardarlo” (24); o bien estableciendo dentro de los sistemas tradicionales, “líneas de coordinación horizontal” (25); o creando escalones de enlace interministerial, cuyo funcionamiento automático esté previsto en todos sus detalles.

Sea reestructurada o modificada, la Administración Pública debe funcionar de acuerdo con una Ley Orgánica “que no solamente encuadre a todos los elementos e instituciones que la configuran, sino que además responda a las necesidades políticas, sociales y económicas del país, estableciendo principios, bases, operaciones y métodos... que constituyan el sustratum de una efectiva planeación, que permita el esfuerzo conjunto y armonioso del sector público y del sector privado...” (26). Naturalmente que ello implica, además, la creación de un Organismo Planificador de la actividad Estatal, que impulse, vigile y controle jerárquicamente las actividades planificadas de la Administración Pública, en estrecho contacto con el Organismo Central Planificador, cuyas indicaciones le corresponden acatar en la esfera de su competencia.

En cuanto al segundo aspecto del problema, el de la preparación del personal, requiere por una parte la enseñanza, con profusión de información interna, de la nueva orientación que se dará a la Administración, tendiendo a crear entre los servidores públicos la conciencia de “hombre administrativo” que Meadows define, sin distinción de calidades, como “ese miembro del público o de un organismo de Estado (oficina, legislatura, Tribunal) que en las acciones planeadas que determinan la política (administración) o la ejecución de dicha política (dirección) se mueve dentro de un sistema recíproco y mutuamente útil de comunicación entre todos los interesados” (27); y por la otra, la creación de establecimientos que capaciten técnicos en las distintas ramas administrativas, cuyas capacidades sean exigidas legalmente para los puestos básicos que las ameriten.

3.—CREACION DEL ORGANISMO CENTRAL PLANIFICADOR.—Se ha dicho que en una democracia los gobernantes no son “planificadores” y que el ejercicio de esta función ha de estar encomendado a “expertos neutros sin funciones ejecutivas” (28). Y no podría ser de otra manera si se considera que la ejecución de todo programa social implica ciertas modificaciones a las actividades de los ciudadanos que, de ser impuestas unilateral y compulsoriamente por el organismo gubernamental, le harían perder sus características indicativas para convertirlo en imperativo. Por otra parte, las necesidades de la objetividad se dejarán al cargo exclusivo de

<sup>24</sup> Id. 22.

<sup>25</sup> ZORRILLA G. Pedro, Dr.: Coloquio; id. 7, pp. 28 a 30.

<sup>26</sup> CASTELLANOS COUTIÑO Horacio, Lic.: Coloquio; id. 7, pp. 30 a 33.

<sup>27</sup> Id. 11.

<sup>28</sup> Id. 11.

una de las partes afectadas directamente por las disposiciones de ellas emanadas, cosa que les restaría rigor científico a las mismas.

Es, pues, necesaria la creación de un órgano especializado ad hoc; una especie de Estado Mayor cuyas funciones, facultades y atribuciones estén "claramente determinadas en un instrumento legal" (29) propio, que garantice su "neutralidad" y le proporcione el apoyo y el auxilio gubernamental más completo.

Su función principal consiste en derribar las barreras de la desconfianza y de la apatía mediante una delegación funcional que vigorice la fuerza popular para intervenir con responsabilidad y eficacia en la "solución legislativa de los problemas cada vez más complejos y técnicos" (30), al través de la centralización y declinación de los datos aportados por Comités Consultivos especiales (semejantes a las Comisiones de Modernización del sistema francés) de representación tripartita (pueblo, Gobierno, técnicos), constituidos al efecto en cada núcleo económico-social caracterizado y que, funcionando por medio de asambleas públicas deliberantes, hacen que todos los ciudadanos participen en la formulación de los planes, con los consiguientes beneficios derivados de la autodeterminación consciente y voluntaria.

En resumen, y apegándonos al criterio sustentado por el Lic. Torres Gaitán, la misión de este órgano fundamental debe consistir en "promover y formular el plan y vigilarlo en lo general. Otros organismos se encargarán de su aprobación, ejecución y vigilancia con fines de control" (31). Sus líneas de acción son, pues, en dos sentidos: uno hacia el órgano de planificación y de control de la Administración Pública, en forma de sugerencias concretas de carácter global o especial, según el caso; el otro hacia la reglamentación de las actividades particulares, a través del Órgano Legislativo, una vez ajustado al plan definitivo.

Cabe finalmente agregar que su carácter apolítico le proporciona las condiciones deseables para llevar adelante programas a largo plazo que de otra manera se verían obstaculizados por los cambios periódicos de Gobierno.

(En adelante, hasta concluir lo referente a las etapas de la planificación, con el objeto de facilitar la exposición se hará referencia a la Administración Pública y al Órgano Central Planificador por medio de las siglas A.P. y O.C.P., respectivamente).

II.—INVESTIGACION.—Es el primer paso planificador concreto y lo realiza el O.C.P. con el auxilio de todos los medios técnicos y de todos los expertos que se considere convenientes, en un plazo que no puede ser prefijado pero que debe limitarse al mínimo posible. Lo anterior da luz a la conveniencia de una planeación previa de la enseñanza técnica, que permita el empleo suficiente y eficiente de elementos propios en la realización de estas actividades.

Tomando como modelo el tipo de planificación más común, o sea el orientado hacia el desarrollo económico en general, se puede afirmar que esta etapa enfoca sus miras a tres objetivos fundamentales: los recursos

<sup>29</sup> LOPEZ APARICIO Alfonso, Lic.: "Facultades de la Administración Pública en el Desarrollo Económico Planeado"; id, 7, pp. 141 a 144.

<sup>30</sup> GARCIA TELLEZ Ignacio: "Planificación Democrática"; id, 1, pp. 203 a 211.

<sup>31</sup> Id, 7.

naturales, el estado de la economía y las posibilidades sociales. Para los dos primeros, el O.C.P. necesita del auxilio primordial de la A.P. —que es la que dispone de los medios materiales y estadísticos más perfeccionados—, a través del Organismo Planificador de la misma, así como el de las distintas autoridades locales, en sus respectivas jurisdicciones, pudiendo además recurrir a los servicios internacionales, de ser necesarios.

Como se verá, esas tres materias sujetas a la actividad investigadora implican a su vez tres etapas distintas de zonificación que, si bien no han sido consideradas en su individualidad por los tratadistas consultados, se ha creído conveniente diferenciarlas por ser distinto el objeto que las anima; de ellas, sólo la primera es antecedente, pudiéndose llevar a cabo las otras dos de manera simultánea, a partir de aquélla.

a).—INVESTIGACION DE LOS RECURSOS NATURALES. PRIMERA ZONIFICACION.—Como primer paso, el organismo planificador de la A.P. procede a establecer las agencias regionales necesarias, al nivel que determinen la extensión territorial y la cantidad y la calidad de los estudios ya efectuados anteriormente en las áreas a desarrollar, tomando como base la división política existente.

Su finalidad inicial consiste en efectuar, con el auxilio de meteorólogos, geólogos, oceanólogos, etc., un estudio preliminar que conduzca a la delimitación de zonas fisiográficas o primarias homogéneas, tomando como base la característica básica de cada una de ellas; es decir, que ante la imposibilidad de fijar un criterio calificador único válido para toda la gran variedad de condiciones existentes en regiones de dilatada extensión territorial, debe dejarse a la sapiencia de los expertos la elección del factor determinante de la apreciación zonal, así como la fijación más o menos aproximada de sus límites.

Efectuada esa primera zonificación, las agencias regionales inicialmente establecidas, dejan su lugar a las jefaturas zonales que, una vez debidamente organizadas, proceden a efectuar el estudio sistemático del área de su competencia buscando la jerarquización de los recursos predominantes para, con base en ella, efectuar las estimaciones reales y científicamente fundamentadas de su potencialidad, de sus posibilidades energéticas, del grado y la efectividad del aprovechamiento actual, de los factores desfavorables susceptibles de corrección humana y de las perspectivas futuras a corto y largo plazo, proponiendo además un ritmo de explotación que contribuya a la creación de reservas o a la dosificación de las existentes.

b).—INVESTIGACION DEL ESTADO DE LA ECONOMIA. SEGUNDA ZONIFICACION-A.—Esta fase se inicia una vez concluida la anterior, con la sustitución del personal especializado en los estudios del medio físico de las jefaturas zonales, por expertos ecónomos y juristas, cuya primera labor consiste en subdividir las zonas fisiográficas en tantas partes como núcleos económicos existan, tomando como base la actividad predominante en el caso concreto, desde el punto de vista de su importancia valorativa. Como se ve, esta segunda zonificación es de carácter estrictamente económico, sin atender a otras consideraciones.

Hecho lo anterior, su atención se enfoca no hacia el estado de la economía, que ese ya es conocido, sino a sus causas técnicas, efectuando pa-

ra ello un estudio riguroso que sirva posteriormente como base estadística comparativa, razón por la cual debe de ser tan amplio y minucioso, que abarque todos los renglones actuales y previsibles; a la vez, desde un punto de vista puramente legal, se trata de declinar la influencia que la aplicación de los distintos ordenamientos jurídico-económicos ha tenido en la generación de las mismas.

c).—INVESTIGACION DE LAS POSIBILIDADES SOCIALES. SEGUNDA ZONIFICACION-B.—Esta la efectúa directamente el O.C.P. al través del establecimiento, en cada una de las zonas primarias, de un Consejo Consultivo Planificador, con elemento técnico integrado principalmente por sociólogos y juristas que de inmediato procede a la zonificación que le corresponde, consistente en la delimitación del asentamiento territorial de los grupos humanos de características más o menos homogéneas en cuanto a sus raíces étnicas comunes y el nivel cultural promedio o en cuanto a la actividad económica predominante, en volumen o en especie, sea que se trate de sociedades rudimentarias poco avanzadas o en proceso de desarrollo, o bien de colectividades ya diferenciadas o altamente tecnificadas, respectivamente, según la preeminencia numérica en cada uno de los casos, a criterio de los investigadores, en el primer tipo social, y con base en las últimas cifras censales, en el segundo.

Lo anterior implica la fragmentación en tantas sub-zonas como matices sociales coexisten en el área a estudiar, con el objeto de prestar una atención especial a cada uno de los grupos particularizados, investigando sus peculiaridades propias y las causas que las generan. La actividad en este terreno reviste dos aspectos bien diferenciados que, aunque en el fondo se complementan, deben llevarse a cabo separadamente por razones de conveniencia metodológica porque, aunque ambos parten de la misma premisa, el estado actual del núcleo colectivo sujeto al análisis, las metas inmediatas que persiguen son distintas; pues mientras el primero, que pudiéramos llamar Objetivo, se encamina a conocer las causas "naturales" (medio físico, antecedentes histórico-sociológicos, etc.), de esa realidad concreta y la potencialidad teórica del grupo, así como los factores condicionantes de la misma y es, por lo tanto, de contenido eminentemente científico, el segundo tiene un matiz más bien Subjetivo, tendiente a investigar las causas "sociales" (mecanismos económicos desventajosos, leyes nocivas o mal aplicadas, etc.), y el grado de la conciencia colectiva alcanzada, por lo que su carácter es predominantemente pragmático y se conoce al través de la actividad deliberativa de los interesados. Es este último, sin duda alguna, el más importante, puesto que por su conducto los individuos definen sus aspiraciones, escogen las líneas de acción que consideran más convenientes y se autodeterminan las sanciones sociales que garanticen el esfuerzo común.

Aquí es donde se pone de manifiesto en forma más acusada la necesidad que se tiene de crear los técnicos nacionales que se avoquen al conocimiento de estas delicadas cuestiones que muchas veces los extranjeros —importados, por lo demás, a muy alto costo— no pueden comprender o interpretar correctamente.

En general, el volumen del elemento técnico no requiere ser muy elevado en ninguna de estas tres etapas, pues con una buena coordinación de labores, unos cuantos equipos móviles de integración reducida pueden

abarcando grandes áreas territoriales en poco tiempo, quedando entonces disponibles para nuevas empresas.

III.—EL PLAN.—Consiste en la concentración, ordenación y clasificación por el O.C.P., de todos los informes rendidos por los distintos investigadores regionales y zonales, cuyas conclusiones preliminares deben ser armonizadas con los objetivos generales de la planificación, ya previamente determinados. Esa armonización consiste, fundamentalmente, en la objetivación y jerarquización de los problemas actuales, de sus causas y de los medios más adecuados para darles solución, y en la fijación de prioridades espaciales (zonas de atención primaria) y especiales (ramas concretas de la economía), que garanticen el trato preferente ya en el tiempo (fecha de iniciación o duración a largo plazo), ya en la magnitud del esfuerzo (asignación de recursos) o en ambas, procurando siempre el equilibrio que evite tanto el rezago de núcleos excluidos, marginados o estáticos por naturaleza, como la erección preeminente de sectores económicos privilegiados o el fortalecimiento arbitrario de los existentes.

Técnicamente la elaboración del Plan consta de dos etapas sucesivas que en forma indirecta contribuyen, además, a evitar los peligros del encumbramiento tecnocrático mediante el respeto a la supremacía política gubernamental y a garantizar el contenido y los lineamientos democráticos.

a).—Primera etapa: Habiendo sido fijada de antemano la finalidad que se propone alcanzar la planificación (elevación del nivel de vida, equilibrio social, etc.), y el medio principal para alcanzarla (industrialización, impulso a una rama específica de la producción, regulación del mercado, etc.), en cada región o zona en que ha quedado dividido el territorio, corresponde en esta etapa la determinación de los objetivos auxiliares (educación, sanidad, tasa de incremento, etc.), que permitirán hacer acequiable y más completa la realización del principal, así como el señalamiento de todos los procedimientos posibles practicables en cada región, por acción oficial y particular, fijando a la vez en definitiva el plazo aproximado de duración a que se sujetará cada uno de los planes que se proponen, de acuerdo con el método a seguir en cada caso; y de manera preliminar el contenido y las metas de cada una de las etapas anuales en que debe desarrollarse el plan maestro. Como se infiere, la función del O.C.P. en este terreno es la de formular proposiciones múltiples de entre las cuales los destinatarios escogen la o las que mejor se avienen a sus deseos y particularidades.

Aquí cabe hacer notar que, desde el punto de vista de su contenido, el plan es dual: por una parte tiende a organizar la actividad Estatal y por la otra la de los ciudadanos; y se precisa que ambas esferas estén perfectamente delimitadas, aunque en la práctica se hayan de complementar recíprocamente, porque es importante que los sujetos a quienes van destinadas las disposiciones se compenetren de su contenido y se den cuenta cabal del alcance del compromiso que adquieren, midiéndolo conforme a las respectivas responsabilidades.

Por la calidad y naturaleza misma de sus funciones, corresponde a la A.P. la primera elección y, con base en ella, cada uno de los grupos sociales interesados efectúa la propia por acuerdo mayoritario.

b).—Segunda etapa: Aprobado el contenido del Plan, se procede a darle la fuerza legal que garantice y haga posible su funcionamiento, lo cual impone al Congreso una doble intervención de carácter primordial, consistente la primera en la creación del marco jurídico adecuado que facilite tanto la adaptación a las nuevas necesidades de todo el cuerpo normativo vigente que guarde relación con ellas, como la creación idónea y oportuna de las nuevas disposiciones que vayan siendo necesarias; y la segunda en la expedición de la Ley General de Planificación y sus parcialidades, de acuerdo con el ritmo periódico que se trate de imprimir al conjunto.

A dicha Ley de Planificación corresponde solamente establecer las bases y requisitos legales a que se sujetarán la observancia y desarrollo del plan, lo relativo al control y vigilancia de su ejecución y los límites y las consecuencias de la responsabilidad individual, así como la competencia jurisdiccional en su caso y los plazos a que se sujetarán las actividades.

Lo anterior implica, como es de suponerse, la expedición antecedente o simultánea de las nuevas leyes orgánicas de los poderes públicos y de las civiles que sea conducente, con las mismas características de generalidad y enunciatividad, ya que su contenido funcional deberá irse adaptando a los requerimientos supervenientes de la planificación, conforme se presenten, por lo que éste se deja a las leyes reglamentarias regionales-sectoriales que, de acuerdo con los resultados obtenidos en cada etapa, se van elaborando con miras a la siguiente.

IV. LA EJECUCION. Esta es la fase más delicada y trascendente y la que da a todo el conjunto su carácter definitivo, porque una cosa bien distinta es la mera elaboración de programas (planeación) y otra la proyección práctica de los mismos (planificación).

Corresponde en principio al sector público y al sector privado en sus respectivas esferas, con las características de obligatoriedad e indicatividad respectivas a que ya se aludió; y acepta como requisitos de conveniencia, la preexistencia de una organización adecuada y la rapidez de su puesta en práctica, para evitar la intervención de nuevos factores no considerados en la formulación del plan y que puedan desvirtuar los presupuestos básicos del mismo.

Su característica esencial es la flexibilidad, fincada sobre bases experimentales y particularizadoras, ya que siendo el hombre su objetivo primordial, las posibilidades previsoras son bastante restringidas; y por otra parte, la complejidad misma de las peculiaridades socio-geográficas impide —o cuando menos hace ideseables— las generalizaciones en cuanto a los métodos, si lo que se busca es una mayor efectividad nacida de la cooperación, aunque con ello se sacrifique un tanto la expeditud. Como se ve, la primera está enfocada hacia la adaptación, al menos en las etapas iniciales, de todos los sujetos afectados, en vista de los nuevos lineamientos propuestos, a la vez que facilita la elección operacional de vías opcionales más expeditas, que reduzcan el margen de error a límites tolerables y controlables; y el segundo contribuye a redondear su perfil democrático, que obliga al respeto de los hombres y de las costumbres que, buenas o malas, los rigen y sólo a ellos corresponde decidir sobre su permanencia conforme a la valoración deliberativa de las mismas con la orientación técnica proporcionada por el planificador.

El desarrollo de las actividades presenta una problemática especial que gira, a nuestro parecer, alrededor de cuatro puntos principales:

a).—CORDINACION.—Corresponde al O.C.P., que la efectúa por medio de la conexión y de la comunicación: la primera consistente en la creación de "comisiones especializadas de planeación que sean a la vez organizamos de transmisión, información y animación del plan... ubicadas bajo la autoridad del órgano central" (32), que aseguren el enlace del plan con la A.P. (en las principales dependencias, al nivel requerido, y en las jefaturas zonales); con el sector privado (por medio de los consejos consultivos sub-zonales y sectoriales) y con el extranjero (con fines de emulación técnica o de proyección hacia el mercado exterior); y la segunda en reuniones tripartitas periódicas de carácter permanente, plebiscitarias o de representación auténtica, que sirven de medio a la expresión de todos los puntos de vista, facilitando así la concordancia armónica que dé base a los ajustes y correcciones necesarios.

b).—VIGILANCIA.—La ejecución del plan requiere de la mayor descentralización (33) que facilite la elección de canales opcionales preestablecidos que los casos concretos vayan ameritando, lo que hace necesaria la fijación de líneas de actividad bien definidas que delimiten perfectamente las responsabilidades individuales tanto de los órganos ejecutores como de los decisorios; además, es causa de preocupación especial la concomitancia, es decir, la aplicación uniforme de los postulados que dé universalidad a la eficacia planificadora, favoreciendo el equilibrio en los avances.

Es por ello muy importante establecer una vigilancia estrecha que a la vez suprima irregularidades y vigorice procederes, consistente en la aplicación de medidas directas e indirectas sancionadas por la Ley: son directas las correspondientes a cada uno de los órganos ejecutores o de los creados ad hoc, en lo particular, y a los Poderes Legislativos y Judicial en lo general, dentro de sus facultades de vigilancia y represión respectivas; y son indirectas las derivadas del acceso expedito y efectivo de los particulares a los medios publicitarios, que facilite la denuncia pública.

c).—CONTROL.—El control de los resultados es de suma trascendencia, puesto que es el que dará las bases para la formulación de los planes sucesivos y para efectuar los ajustes correspondientes; e impone al O.C.P. la tarea permanente de concentrar y declinar, momento a momento, todos los datos concernientes la marcha del plan, para con ellos formular la estadística general.

La importancia de esta operación es indudable, porque es la que determina para el futuro, con base en la experiencia y en la previsión que la misma hace posible, tanto la distribución del gasto público, como la política financiera de incentivos y desincentivos al sector privado y la fijación de tasas sectoriales de crecimiento; y su magnitud implica, como es de suponerse, la máxima tecnificación y descentralización en cuanto a la recopilación de los datos y a la formulación de los resultados preliminares, que auxilien al O.C.P. en su labor concentradora.

d).—CONTINUIDAD.—Esta se garantiza por las características mis-

<sup>32</sup> GARCIA REYNOSO Plácido, Lic.: Coloquio; id. 7, pp. 76 a 83.

<sup>33</sup> Id. 7.

mas del O.C.P. y por la Ley. En efecto, siendo el O.C.P. un órgano apolítico de contenido técnico dominante cuya permanencia —la de sus integrantes— no necesariamente coincide con la renovación periódica de los poderes públicos, contribuye con ello a dar seguridad a la continuidad planificadora que se busca; y por su parte la Ley de Planificación avala su estadía hasta haber alcanzado las metas propuestas.

Con respecto a esta última agregaremos que, si bien puede anticipar los límites temporales de los logros anuales y de algunos sectoriales a corto y mediano plazo, ¿cómo podría determinar una duración estricta al logro de las metas últimas que se persiguen, de aprovechamiento integral y racional de todos los recursos y de una más equitativa distribución de la riqueza pública?; ¿y cómo cuantificar y calificar a priori los imponderables originados de las mismas actividades planificadoras y los que provengan de las cambiantes influencias internacionales, de los factores políticos internos y de los avances de la tecnificación? Concebida desde este punto de vista, la planificación adquiere características de institucionalidad, de *modus operandi* permanente, porque las ansias humanas de progreso nunca se agotan. "Entendemos por democracia planificada —dice el maestro Mendieta y Núñez— un sistema de organización política en el que, conservándose los valores democráticos fundamentales, todas las actividades de la sociedad se encuentran organizadas de acuerdo con una serie de planificaciones sobre cada uno de los aspectos de la vida colectiva, unidas en una planificación integral que tenga como finalidad única el bien social máximo" (34).

## 5.—SU NATURALEZA CIENTIFICA, JURIDICA Y DEMOCRATICA.

Desde dos puntos de vista distintos puede ser considerada la planeación en la búsqueda de su naturaleza intrínseca: como mera técnica sui géneris para buscar soluciones, o como disciplina científica con un campo propio y bien definido.

En el primero de los casos, la planificación presupone la existencia de un problema o de una necesidad a los que trata de dar solución conforme a un esquema técnico predeterminado. Este concepto, que parece corresponder al criterio dominante en la mayoría de los tratadistas actuales interesados en la materia, da a esta actividad la categoría de simple arte que agota su contenido en el logro de un método o procedimiento adecuado para la realización de un fin previsto.

Sin embargo, creemos que tal concepción restringe artificiosamente el campo operativo real de la planeación, tanto en su verticalidad como en su horizontalidad: decimos que limita su campo de aplicación vertical, porque hasta en sus formas más simples la planificación tiene que buscar las causas que determinan el fenómeno social a resolver, y aun vamos más allá, pues sustentamos el criterio de que en su etapa institucionalizada no solamente combate los problemas, sino que los busca y los define; y afirmamos que comprime su campo de ataque horizontal, porque nunca los fenómenos sociales se presentan solos o aislados, sino en estrecha relación causal con multitud de otros factores concomitantes, los cuales tienen que ser atendidos y modificados de manera simultánea. Como se ve, estamos haciendo extensivas a todos los tipos de planeación estas características que hasta ahora hemos encontrado reservadas solamente para las integrales, sean totales o sectoriales.

El maestro López Rosado define a la ciencia como "el conocimiento cierto de las cosas por sus principios y causas. Es un cuerpo de doctrina metódicamente formado y ordenado, que constituye un ramo particular del saber", que consiste en una "generalización jerarquizada de fenómenos" (35); y son precisamente sus características de profundidad y de extensión arriba anotadas las que otorgan a la planeación su categoría como disciplina, porque tiende a encontrar relaciones causales constantes valiéndose para ello de procedimientos técnico-científicos propios.

Por otra parte, la finalidad específica que persigue, así como las par-

<sup>35</sup> LOPEZ ROSADO Felipe: "Introducción a la Sociología", pág. 18.

ticularidades estrictas del método que emplea, configuran su autonomía respecto de las demás ciencias del espíritu o culturales. Indudablemente que su campo de acción es el social, puesto que nace de la sociedad y hacia ella va dirigida, y al igual que las otras disciplinas que gravitan en este campo, utiliza el auxilio de todas las demás en su labor investigatoria; sólo que su sentido no es estrictamente el de "comprender las instituciones humanas usando la Psicología y la Historia, para referir cada época a las épocas pasadas, cada institución a las instituciones preteritas, y hallar el sentido que puedan tener las actuales estructuras creadas y forjadas por los hombres..." (36) que es el de aquéllas, sino que va al caso concreto, a la localización de problemas, y se proyecta hacia el futuro en la búsqueda de soluciones, mediante un método analítico-experimental propio de las ciencias naturales que, si bien no tiende como el de éstas al descubrimiento de leyes universales de validez constante y absoluta, sí crea las propias, las cuales, aunque circunstancadas por los factores de cohesión del trinomio sujeto-espacio-tiempo, conservan su rigor científico en tanto éstos se mantengan inalterados.

En ocasiones no es fácil definir el campo propio de cada una de las disciplinas que estudian al hombre como tal y los efectos de su naturaleza social, ya que se encuentran a tal grado entrelazadas a consecuencia de su procedencia común, que un mismo dato puede servir para llegar a múltiples conclusiones, dependiendo éstas del sentido que se quiera dar al estudio. Por otra parte, las necesidades prácticas derivadas de la creciente complejidad de los objetos del conocimiento, han ido substituyendo los criterios cuantitativos de la calificación científica, por otros cualitativos de contenido utilitario que permiten orientar los intelectos hacia campos que por su importancia y características pueden y deben ser objeto de una investigación sistemática singularizada. Como nos refiere López Rosado —citando a Azcárate—: "una ciencia está constituida desde que se tiene conciencia de que existe un conjunto de fenómenos como campo de investigación privativo de la misma" (37).

Así vemos, que la planeación nace de la necesidad que tiene el hombre de coordinar sus esfuerzos y sus aptitudes para la consecución de fines; pero esta concepción amplísima que le da un puesto preeminente en todos los campos del razonamiento como presupuesto indispensable a todo conocimiento sistematizado, no tiene en realidad valor práctico alguno, porque la sitúa más allá de todas las posibilidades de la inteligencia individual, en situación similar a la que antes estuvo la Filosofía, como fuente de toda la sabiduría, y a la que en la actualidad tiende la Sociología, en su sentido más amplio, cuando se pretende hacerla extensiva a todo lo social.

Ante la imperiosidad, pues, de concretar su objeto, es de indudable conveniencia ampliar el principio arriba esbozado, para hacerlo más congruente con el contenido de la planificación social específica, en su acepción moderna, tal como ha sido expuesta —y propuesta— en los apartados precedentes: nace de la necesidad que siente el hombre, habida cuenta de sus limitaciones individuales, de coordinar sus esfuerzos y sus

<sup>36</sup> CASO Angel, Lic.: "Derecho Agrario", pág. 164.

<sup>37</sup> Id. 35.

aptitudes con los de otros hombres en situación similar, con el objeto de conocer y dominar eficientemente los problemas que frenan su marcha hacia la felicidad y prevenir la aparición de otros nuevos. Así concebida, vemos que son cinco los elementos que la caracterizan:

1o. **NECESIDAD HUMANA.**—No es un producto contingente de necesidades concretas, sino que existe en la conciencia misma del hombre, y su importancia se manifiesta aun en los más elementales requerimientos de la vida cotidiana.

2o. **EXISTENCIA DE UN PROBLEMA.**—Este es el dato que singulariza su relevancia. Sin tratar de profundizar en cuestiones doctrinarias, apreciamos que existen ciertas disciplinas que tratan a la sociedad en forma más objetiva, más general, al hacer objeto preponderante de su estudio sus orígenes (Arqueología), su evolución (Filosofía, Historia, Etnología), su distribución (Geografía Humana) o sus factores de integración en general (Sociología en sentido estricto); y en cambio hay otras que necesariamente obedecen a ciertas tendencias particularizantes derivadas también de su objeto primordial, constituido por las que el maestro Angel Caso llama “diversas formas como se manifiesta la solidaridad social” (38), o sea la sociedad considerada desde el punto de vista de su forma de integración (Política), de sus factores de cohesión (Derecho), de sus necesidades y los satisfactores de las mismas (Economía), etc. En este último grupo hemos encuadrado a la disciplina que nos ocupa, conceptuándola como aquella que estudia las deficiencias específicas que frenan el desarrollo de las sociedades o que impiden u obstaculizan la aplicación de la fórmula de la justicia por ellas aceptada.

3o. **CONOCIMIENTO EXACTO DEL PROBLEMA.**—Una vez actualizado su objeto, la planificación requiere de toda la cooperación que el conocimiento humano le pueda prestar, para fijar los límites, las causas y los alcances del problema, con el máximo rigor científico posible. Esa finalidad primaria la cumple no solamente haciendo suyos los postulados y métodos investigatorios que, provenientes de otros sectores del saber sean aplicables al caso, seleccionándolos y coordinándolos con vista al objeto que se persigue, sino que en atención a éste elabora los propios que sean necesarios; es decir, que tiene categoría jerárquica suficiente para crear y definir procedimientos cognocitivos singulares que pueden tener validez teórica indudable para otros casos similares.

4o. **SOLUCION DEL PROBLEMA.**—En su ataque sistematizado a los problemas, ya perfectamente delimitados, la planificación entroniza el valor Eficiencia en la búsqueda de las vías más expeditas para la consecución de sus fines, y para ello se vale de un método experimental semejante al de las llamadas ciencias naturales. Esa particularidad metodológica obedece a los requerimientos de la eficiencia, porque permite la elección utilitaria de medios idóneos conforme a un criterio técnico propio, de finalidad unitaria, cuyo contenido variable va adquiriendo estabilidad y definición conforme los resultados se van manifestando favorables; llevándola, en los casos óptimos, a la elaboración de principios generales de bondad comprobada, aplicables a todos los casos análogos.

50. PREVENCIÓN HACIA EL FUTURO.—La existencia de esos principios generales se manifiesta más claramente en el cumplimiento de otra de las funciones primordiales de la planificación, que consiste en su proyección hacia el futuro, con el objeto de dar continuidad al impulso inicial de desarrollo y evitar la reincidencia de los problemas que han quedado ya solucionados, así como la aparición de otros semejantes. Es de suponerse que, sin el auxilio de esas premisas fundamentales, esta función se vería seriamente obstaculizada, ante la imposibilidad de precaver los acontecimientos futuros mediante los datos aportados por la experiencia.

Resumiendo, sostenemos la categoría autónoma de la planificación como ciencia, en primer lugar, porque cuenta con un campo propio de aplicación que es lo suficientemente amplio como para ameritar hacerlo objeto de un estudio especial, ya que las deficiencias sociales son producto de la naturaleza misma del hombre como ser imperfecto; en segundo lugar, porque la conforman doctrinas homogéneas derivadas de la humana tendencia a la superación de las adversidades, como medio para alcanzar la felicidad, y del principio de que no siempre las conciencias individuales coinciden en cuanto a la naturaleza de aquéllas y el contenido de ésta; en tercer lugar, porque responde a conceptos generales propios que reconocen la necesidad de establecer un liderazgo técnico-político centralizado que unifique las conciencias y las voluntades individuales en torno al conocimiento y resolución de los problemas comunes que de otra manera quedarían subsistentes, convirtiendo así al hombre en factor activo de su propia superación; en cuarto lugar porque, como consecuencia de lo anterior, cuenta con un método particular de características técnicas singulares que permiten su adaptación a las infinitas variantes sociales sobre las que opera, sin perder por ello el rigor científico de su contenido sistemático, en razón de las metas de eficiencia que persigue; y en quinto lugar, porque es capaz de crear principios generales cuya validez, si bien circunstanciada por la ordenación jerárquica de sus premisas, según el caso, es constante en el ámbito espacio-temporal propio y, por extensión, en otros semejantes, pudiendo llegarse a la elaboración de verdaderas leyes planificadoras de contenido técnico universal.

Ahora bien, una vez llegada a su fase ejecutiva, la planeación se despoja de su investidura puramente científico-abstracta, para tomar una nueva de carácter netamente jurídico. El maestro Mendieta y Núñez ha dicho que "el Derecho es indispensable para proyectar las soluciones dentro de las posibilidades legales" (39), a lo que nos adherimos sin reservas, sólo que creemos que los campos de contacto entre ambas disciplinas van más allá de la simple relación funcional, ya que, teóricamente, el mismo cuerpo legal en su conjunto debe de ser objeto de una planificación previa que garantice su idoneidad y eficacia. Desde un punto de vista más estricto, el Derecho interesa a la planeación de tres maneras distintas: como objeto, porque estudia sus efectos anteriores y prepara su influencia futura en el caso particular; como forma y contenido, porque ésta se manifiesta a través de normas jurídicas; y como condicionante de su efectividad, porque requiere del auxilio de todo el orden normativo para el

<sup>39</sup> Id. 5, pág. 13.

mejor desarrollo y aplicación de sus postulados.

Al igual que la planeación, el Derecho tiene, entre otras, la función de atacar las realidades sociales que obstaculizan la convivencia armónica; pero el legislador carece de los medios técnicos de que el planificador dispone para conocer y resolver los problemas y éste, sin el auxilio de aquél, carece de los medios para llevar a la práctica sus conclusiones. En la solución de problemas concretos, el planificador no solamente determina el contenido de las normas que le serán referidas, sino que además señala sus condiciones de oportunidad y de aplicación; pero su acción no es irrestricta, porque mientras él subordina todo un sector normativo a la consecución de sus fines específicos, el jurista vigila que tal actividad no debase los límites que constituyen los postulados fundamentales del orden jurídico general.

Es en esa cuestión de límites en donde se localiza, a nuestro entender, la aparente pugna entre el contenido de los términos libertad y planeación, y que la mayoría de los tratadistas considera un obstáculo punto menos que insalvable para la implantación de esta última en los países llamados democráticos, o que cuando menos restringe de manera notable sus alcances.

La idea de libertad, concebida a través de hermosas teorías de pretendida validez universal, ha sido y sigue siéndolo, como acertadamente señala Michelle Mack Lajberich, una "libertad de ricos, concebida y sostenida por y para las categorías dominadoras de países dominantes a su vez. Es una libertad que no considera las condiciones de vida de las clases y de las zonas desfavorecidas. Tampoco considera las condiciones de cultura que prevalecen fuera de zonas consideradas hasta ayer como únicas regiones desarrolladas" (40). Por otra parte, ha sido práctica inventada de esas regiones no desarrolladas la importación de dichas ideas sin reflexión alguna, en actitud servil frente a la supuesta superioridad intelectual de su fuente de origen, con efectos aun más deplorables que los operados en ésta, porque van destinadas a influir sobre realidades sociales substancialmente distintas y de contrastes por lo general más acentuados.

Esa tendencia teorizante que se manifiesta por medio de imposiciones ideológicas arbitrarias, constituye uno de los factores más dramáticos de los desajustes sociales y de sus en ocasiones trágicas consecuencias. El liberalismo, favorecedor por excelencia de élites minoritarias, de injusticias capitales y de convulsiones sociales catastróficas, ha tenido que ir siendo gradualmente substituido por las modernas ideas democráticas que postulan una libertad más restringida, pero general e igualitaria, garantizada por el Estado, que da preeminencia al interés general sobre el particular.

Pero el problema subsiste porque ¿quién determina su contenido?; y la respuesta es la misma: tal facultad sigue siendo postetativa de una minoría política en el poder y, como tal, puede ser objeto de directrices sectarias de interés preponderante.

<sup>40</sup> MACK LAJBERICH Michelle: "De la Necesidad de Considerar las Diversas Concepciones de la Libertad al Buscar una Conciliación de la Libertad Humana con las Exigencias de la Planificación"; id. 1, pp. 103 a 114.

Básicamente, la libertad consiste en el poder de elegir y en ello la planeación no solamente no la obstrucciona, sino que inclusive la favorece, al facilitar su definición. Nos referimos, naturalmente, a la planeación democrática tal como aquí ha quedado planteada y no a las de tipo impositivo que funcionan a través de disposiciones unilaterales: aquella proporciona los medios para que los grupos sociales externen y precisen sus aspiraciones directamente, sin la mediación de portavoces espurios que puedan falsear la esencia de las mismas o influenciarlas con sus prejuicios particulares; y les permite elegir los medios para alcanzarlas, es decir, que el grupo da a su propia libertad el contenido que creé más conveniente, mediante la autoimposición de restricciones individuales en favor del bien común, y alcanza concomitantemente la distribución más equitativa de las responsabilidades y de los beneficios del desarrollo.

La planificación cuenta, así, con dos mecanismos que garantizan su respeto hacia las libertades fundamentales, uno directo y el otro indirecto: el directo consiste en su encuadramiento dentro del orden jurídico general; y el indirecto, en la misma fuente democrática de sus postulados, que la convierte en la expresión más calificada de la conciencia mayoritaria.

## **CAPITULO II.—EL PROBLEMA AGRARIO Y LA PLANEACION. EL CASO DE MEXICO.**

- 1.—Aspectos socio-económicos de la Distribución de las Tierras.**
- 2.—Génesis y Desarrollo del Problema Agrario Mexicano.**
- 3.—La Reforma Agraria.**
- 4.—Balance de la Reforma Agraria. Principales Deficiencias.**

## 1.—ASPECTOS SOCIO-ECONOMICOS DE LA DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS

Congruentes con el método expositivo que nos hemos impuesto, en el sentido de limitar en lo posible las generalizaciones teóricas en razón de la complejidad misma de las manifestaciones sociales —en función de las infinitas variantes del ya citado trinomio hombre-espacio-tiempo—, que hacen deseables las concreciones referenciales, el apartado presente se circunscribirá al análisis somero del sistema de propiedad territorial impuesto por la dominación española en América, y sus consecuencias; y sólo se invocarán algunos conceptos doctrinarios en lo referente al contenido del problema agrario en sí y a los medios con los que éste puede ser atacado.

La naturaleza del problema agrario ha sido en todas las épocas causa de serias divergencias doctrinarias y aun en la actualidad los distintos tratadistas no se han puesto por completo de acuerdo en cuanto a la misma, si bien la mayoría coincide en considerar sus efectos como un freno insuperable al desarrollo económico de las naciones. Según el maestro Angel Caso, la palabra "agrario" tiene dos acepciones: una restringida, como sinónimo de "reparto de la tierra"; y otra amplia, que abarca "todo lo relativo a la tierra" (1); y, siendo esta segunda acepción, a nuestro parecer, la más aceptable —aunque no siempre la más aceptada—, es a la vez fuente de las más notables divergencias conceptuales, porque sus premisas son y serán siempre variables, así como la magnitud y el carácter de su proyección social.

A despecho de la dificultad anotada, creemos que el problema que nos ocupa puede quedar adecuadamente enmarcado en un esbozo de definición que, abarcando sus múltiples modalidades, facilite la comprensión del mismo mediante la simplificación de sus postulados, como sigue:

Es un producto social de contenido y efectos variables, derivado de las deficiencias del poder sobre la tierra o sus productos, o sobre ambos a la vez. Sus elementos, entonces, serían:

A).—Producto social.—Su ámbito de incidencia se localiza en la integridad de la estructura social que le es afin (como antecedente o como consecuencia), siéndole complementarias, mas no esenciales, las consideraciones de carácter puramente técnico que a su vez puedan aparecer como causantes materiales o derivaciones residuales directas;

B). Contenido variable.—Como todo producto social, su contenido

1 CASO Angel, Lic.: "Derecho Agrario", pág. 173.

y naturaleza no pueden ser esquematizados a priori, ya que éstos responden a las particularidades propias del grupo que lo padece; pero creemos que de una manera muy general se le podría catalogar como el problema que atañe a uno o varios de los estratos fundamentales de la estructura socio-económica levantada sobre los recursos agrícolas y su aprovechamiento.

C). Efectos variables.—Es incuestionable que las mismas causas pueden tener muy distintos efectos —o ninguno—, según el núcleo colectivo de que se trate, por lo que aquí cabe el mismo comentario anterior; pero hemos de agregar que el criterio en este terreno es más bien de carácter cuantitativo, es decir, que se considera que existe un problema agrario real, cuando sus consecuencias afectan a todo el cuerpo social en general: “La tierra —dice Benno Galjart— es un medio de producción y una fuente de ingresos; en un país donde el 50% de la población se gana la vida en la agricultura, la tierra es una de las más importantes fuentes de ingreso. Si la tierra se vuelve un bien escaso, entonces habrá competencia por ella” (2).

D). Poder.—Este elemento fundamental consiste en la facultad o capacidad de disponer y de imponer; la primera en cuanto a los bienes materiales y a la riqueza que los mismos generan o que son susceptibles de producir; y la segunda, en razón de la subsistencia misma del sistema, es decir, como garantía de permanencia del statu quo.

E). Deficiencias del poder.—Pero la existencia sola del poder no es suficiente para generar un problema agrario; asegurar lo contrario sería tanto como calificar a priori un elemento que forma parte de la esencia misma de la organización social, a la que modela y singulariza, por lo que su bondad sólo puede ser medida en razón de los efectos que su ejercicio opera sobre la estructura social que configura, medidos conforme a los postulados de la conciencia colectiva emanados de la misma.

Esa conciencia colectiva, enfocada hacia el valor justicia que le es peculiar e impulsada por sus anhelos de bienestar y progreso, tiende necesariamente a la distribución adecuada (como disposición y como imposición) del poder, como factor fundamental de equidad; y a su mejor ejercicio (como disposición), por razones de utilidad pública y de eficiencia. Si las modalidades del poder responden a estas exigencias, entonces el problema no existe; sólo aparece cuando una de ellas, o ambas, adquieren características que las convierten en obstáculos al desarrollo social, sectorial o general. Así entendida, la deficiencia a que se alude es, pues, un problema de equilibrio interno y de idoneidad funcional.

F). La tierra y sus productos.—Básicamente, las deficiencias del poder dispositivo a que se hace referencia, se operan sobre la tierra considerada como bien patrimonial; como productor de satisfactores; o como generador de riqueza. En el primero de los casos se traduce en una arbitraria distribución de los derechos sobre la misma; en el segundo, en su defectuoso aprovechamiento; y en el tercero, en el monopolio económico de “élite”, es decir, en una marcada desproporción entre el trabajo y el ingreso, o bien en la canalización de este último hacia otros sectores so-

<sup>2</sup> GALJART Benno: “Estructuras de Poder y Reforma Agraria”; Reformas Agrarias en América Latina, pp. 177 a 183.

ciales de intereses privilegiados. Cada una de ellas puede, por sí misma, constituir la base del problema agrario, aunque generalmente se presta una atención preferente —y aún exclusiva— a la primera, como condicionadora de las otras dos; pero nosotros creemos que tal relación causal sólo se establece ipso facto entre la primera y la tercera, y únicamente en ese orden de aparición; en los demás casos, las interrelaciones aparecen como meramente circunstanciales. Inclusive puede existir la concomitancia de dos o de todas ellas, sin que exista una relación directa entre sus causas y su naturaleza intrínseca.

Ahora bien; en lo que actualmente constituye la América Latina, el problema agrario siempre estuvo ligado —y en muchos aspectos aun lo está— con lo referente a la tenencia de la tierra, concentrada en los llamados latifundios o grandes haciendas. "Históricamente —dice Thomas F. Carroll— este refleja la Sociedad en España y Portugal durante la época de la conquista" (3); a lo que podemos agregar que hubo una notable extralimitación, por el nulo control que la Corona, dada su lejanía, pudo ejercer sobre la proliferación de ese nefasto sistema, y por los rasgos particularizantes que le imprimiera su imposición a costa de un pueblo numeroso y bárbaramente sojuzgado.

Tuvo su inicio en las grandes concesiones de tierra o mercedes dadas por los Reyes españoles a los conquistadores distinguidos o a súbditos de alcurnia, generalmente a título de recompensa política, o con finalidad religioso-colonizadora. A grandes rasgos se puede afirmar que sus características más sobresalientes eran las siguientes:

a). Sociales.—De potestad de casta evolucionó a ser un configurador de clase; pero siempre concentrada en una élite minoritaria, dominante y tradicionalista, que fincaba su preponderancia precisamente en esa calidad de latifundista que la adornaba. Era una especie de símbolo de poder incontrovertible que daba fuerza y prestigio, máxime si se considera que era la Tierra la única fuente de riqueza existente. El ausentismo era la regla generalizada porque, si bien la posesión de las Tierras era fuente de prestigio, la ocupación agrícola en sí era vista con desprecio.

Decimos que la propiedad territorial era un configurador social, porque prácticamente el solo hecho de adquirir una extensión considerable de ella, daba al adquirente el pase automático al núcleo oligárquico de categoría preeminente; y como los únicos que podían disponer de recursos suficientes para efectuar tales adquisiciones eran españoles o criollos, quedaba garantido, además, el hermetismo racial que marcara, desde un principio, el deprimente futuro de la raza indígena;

b).—Económicas.—Don Jesús Silva Herzog describe al latifundio como "una gran extensión de tierra cultivada sólo en una pequeña porción y de una manera deficiente" (4). La hacienda era, en efecto, sólo una fuente de ingresos fijos que permitían al terrateniente vivir con holgura en las grandes ciudades, desde donde ejercía y consolidaba su poder im-

<sup>3</sup> CARROLL Thomas F.: "La Reforma Agraria: Una Fuerza Explosiva en América Latina"; id. 2, pp. 146 a 171.

<sup>4</sup> SILVA HERZOG Jesús: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Exposición y Crítica", pág. 21.

positivo. Sus inversiones de capital y de trabajo directo, en consecuencia, estaban limitadas a la consecución del nivel rentístico deseado y al mantenimiento del mismo, mediante la utilización de administradores y encargados.

Es decir, que la finca debía llenar tres requisitos básicos: ser autosuficiente, en el sentido de solventar sus propios gastos; producir una renta estable al propietario; y poder ser operada con un mínimo de capitalización. A grandes rasgos, sus características específicas más sobresalientes eran:

1.—Administración según una jerarquía cerrada patrón-administrador-capataz-peones, con muy escasas posibilidades de variación, y conforme a una conveniente subdivisión de la gran propiedad en numerosos ranchos, cuyas tierras se catalogaban en cinco categorías principales, "según fueran cultivadas (a) directamente, (b) por aparceros, (c) por arrendatarios, (d) por labradores residentes que trabajan parcelas de maíz como parte del salario y (e) por cultivadores que roturaban tierras nuevas y no pagaban renta" (5).

2.—En cuanto al uso de las tierras, es menester distinguir las explotadas directamente de las que no lo eran: las primeras, que constituían mayoría en cuanto a la extensión, eran las que presentaban mejores condiciones ecológicas y se utilizaban extensivamente en la producción comercial de excedentes —limitado su volumen por las necesidades del patrón y las más o menos espurias ambiciones del administrador— a base de monocultivo o de explotaciones ganaderas rudimentarias; las segundas, en contraste, estaban muy fraccionadas en pequeñas heredades, en las que se cultivaban intensivamente distintos tipos de cereales destinados al consumo de los habitantes de la hacienda.

3.—El trabajo seguía las pautas del sistema que Thomas F. Carroll llama de "colonato", que "consiste en un acuerdo tradicional entre el terrateniente y el campesino. . . La familia del campesino recibe casi toda la remuneración, si no toda, en especie, a menudo como derecho temporal para cultivar una parcela a cambio de cierto número de días de trabajo y otros servicios para el terrateniente" (6). Por su parte, Genaro Raigosa señala que "El mayor anhelo del hacendado es la reducción de los salarios, ya con los pagos en especie, a precios superiores a los del mercado, ya con ingeniosas combinaciones mercantiles de crédito abierto para objetos de consumo, que se liquida en la raya semanal del peón de campo con no despreciable beneficio del patrón; ya en otros artificios tan comunes en la aparcería rural, de los cuales, en último análisis, se obtienen descuentos importantes sobre el valor nominal de las retribuciones del trabajo" (7). Además, el patrón siempre disfrutó de facultades coercitivas que le autorizaban a la imposición arbitraria de castigos corporales e infamantes, ya fuera por sí o por conducto de administradores o capataces, como garantía de fidelidad y de rendimiento máximo durante las agota-

<sup>5</sup> ALANIS PATIÑO E.: "El Concepto de Latifundismo"; Boletín Informativo de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Tomo LXI, núm. 3, mayo-junio de 1946, pp. 405 a 439.

<sup>6</sup> Id., 3.

<sup>7</sup> Cit. por Silva Herzog Jesús, id., 4, pág. 140.

doras jornadas laborales que sólo conocían como límite la salida y la puesta del sol.

4.—Por su finalidad y organización peculiar, las inversiones de capital en ella eran mínimas, como es de suponerse, factor que unido al estancamiento administrativo, a la libre disposición de grandes áreas y a la abundancia de mano de obra barata y siempre acequible, daba como resultado más notable la renuncia sistemática para adoptar técnicas avanzadas de explotación, que hubieran permitido mejorar y aumentar la producción y comercializar la agricultura.

Frente a la gran propiedad o latifundio, una parte importante de la población detentaba ciertas porciones territoriales que, si bien en su conjunto revestían poca importancia, repartidas en magnitudes individuales representaban una cantidad irrisoria por cada jefe de familia. Se encontraba distribuida en dos formas distintas de tenencia, una privada y la otra de carácter comunal: la primera, originada de las "caballerías" y "peonías" dadas como premio por la Corona española a los conquistadores y colonizadores de rango humilde o inferior, degeneró un minifundismo miserable que, falto de recursos técnicos y pecuniarios, practicaba una agricultura raquítica de subsistencia, intensiva y agotante, que la colocaba al margen de toda actividad económica o comercial; y la segunda, que era una prolongación de los usos indígenas prehispánicos y una consecuencia de la reducción a pueblos impuesta durante la Colonia, estaba constituida por las tierras de repartimiento cuya titularidad correspondía al común del pueblo, pero que eran usufructuadas individualmente por los integrantes del mismo, en condiciones tal vez algo mejores que las de los minifundios particulares, porque contaban con el apoyo de la ayuda mutua, pero amagados siempre por la presión demográfica en aumento y la magnitud estática y aun decreciente de las explotaciones.

La asombrosa longevidad del sistema latifundista latinoamericano —a excepción de México, Bolivia y Cuba, los demás países aun lo padecen en distintos grados— fue propiciada por multitud de factores que, entrelazados en un todo hermético y perfectamente sincronizado, constituían una obra maestra de defensa estratégica en la que cualquiera de ellos podía eficientemente substituir a los demás, en un momento dado, sin apreciable menoscabo de la capacidad para preservar su integridad institucional. Entre ellos, cabría destacar la adopción irrestricta de los postulados ultra individualistas del liberalismo y su inclusión no controvertida en los distintos ordenamientos fundamentales; el dominio material por la fuerza del poder económico, y el intelectual derivado de las circunstancias educacionales; el apoyo garantizado de sus dos aliados incondicionales, el Ejército y el Clero, y las prácticas centralistas de la administración pública; la endémica inestabilidad política y el control hermético de los medios publicitarios.

Mención especial merece, en este renglón, un elemento muy poco tomado en cuenta, pero que ocupó siempre escaños preponderantes en las controversias y reajustes sociales: nos referimos a la tradición. La condición de siervo perenne, de ciudadano de segunda clase, de incapacitado material, intelectual y espiritual, de ser inferior miembro de una raza despreciable, de subordinado social por Voluntad Divina, cultivada du-

rante siglos entre la población indígena y mestiza por el despotismo-paternalismo de los conquistadores —y sus descendientes directos, los criollos— y por los anatemas eclesiásticos, tuvo tan sorprendentes resultados que las mismas víctimas se constituyeron, generalmente, en freno eficaz a las aspiraciones reformistas. El profundo complejo resultante de tan monstruosos proceder, sumado a la ignorancia, a la miseria, a la desorganización y al natural temor hacia las medidas represivas, trajo como consecuencia ese estado de apatía colectiva, de sometimiento resignado, que tan bien aprovecharon en su beneficio los señores de la tierra.

Los efectos de tal situación sobre la estructura social de las naciones no pueden ser atribuidas, desde nuestro particular punto de vista, a la mera distribución de los derechos territoriales, sino a todo el sistema que sobre la misma se levantó; es decir, que no consideramos adecuado afirmar que la sola concentración latifundista de la propiedad los causara o pudiera hacerlo, porque fueron producto de esa conjugación insólita de factores que ha quedado anotada y que contribuyó a acentuar sus matices perniciosos y singularísimos.

El control de la tierra, adicionado con el del crédito y el mercado, trajo como consecuencia inmediata la concentración del poder; y el monopolio de la cultura y de las oportunidades, la posibilidad de conservarlo. La organización social dentro del sistema latifundio-minifundio-colonato es dual y estática; sólo existen dos clases: la de los poderosos, reducida y hermética; y la de los miserables, que forman mayoría, sin el amortiguador que en las sociedades mejor constituidas significa la presencia de una clase media numerosa y bien distribuida y que aquí sólo prolifera en los grandes centros urbanos, porque el grueso de la población —explotada en las haciendas o vegetando en los minifundios—, al tener vedado el acceso a la tierra (fuente del poder y de la riqueza), a la justa retribución por su trabajo (fuente del ahorro) y a la cultura (consecuencia natural y complemento indispensable de los dos anteriores), carece de posibilidades para modificar su condición social, convirtiéndose en un conglomerado amorfo, indolente, frustrado, sin aspiraciones concretas, que canaliza sus esporádicos esfuerzos positivos hacia metas de violencia en las que predominan los ingredientes anarquizantes.

Esa inercia social (falta de iniciativa) y la miseria mayoritaria (bajo o nulo poder adquisitivo); así como el aprovechamiento deficiente de las grandes áreas substraídas del dominio público (cultivos extensivos y técnicas obsoletas) y la arbitraria distribución (oligárquica y acumulativa) y aplicación (adquisición de artículos suntuarios, inversiones antieconómicas, etc.) de los capitales resultantes, traen como consecuencia, además, un acusado estancamiento económico en el que la falta de un mercado vigoroso se suple con la explotación creciente de los hombres, cerrando así un círculo vicioso que tiende a acentuarse con el transcurso del tiempo.

La economía agrícola sufre, a su vez, un serio quebranto por la imposibilidad política, jurídica y material de establecer controles a la utilización de los recursos, que se dedican en gran parte a la producción de artículos agropecuarios de exportación, provocando una crónica deficiencia en el mercado interior que obliga a efectuar onerosas importacio-

nes, con el consiguiente desequilibrio de las finanzas públicas; todo ello encaminado a defender los sagrados derechos de la minoría privilegiada frente a los despreciados intereses generales.

El Estado mismo, como tal, se ve seriamente afectado, porque ya sea directamente, cuando los terratenientes detentan el poder efectivo, o en forma indirecta, cuando es objeto de intimidación por parte de aquéllos, siempre se encuentra impedido para llevar adelante programas tendientes a acrecentar los recursos públicos o a propiciar cualquier tipo de desarrollo económico-social que pudiera lesionar los intereses de tan poderosa minoría. El letargo colectivo y el estancamiento cívico son los ingredientes complementarios de esa estructura estática, repelente a todo lo que signifique progreso o cambio.

**REFORMA AGRARIA.** Con este nombre se conoce a la respuesta de carácter institucional que un Estado da al problema de ese tipo que le es propio. Naturalmente, no todos los problemas ameritan un ataque de tal envergadura: en primer lugar, debe de tratarse de una entidad que base su economía en la agricultura o que ésta constituye la actividad principal de un importante sector de la población; y en segundo, el obstáculo a vencer debe tener una magnitud capaz de entorpecer el desarrollo económico-social de la colectividad.

La reforma agraria puede revestir, según el caso, tres formas principales: como programa de colonización, como política de desarrollo agrícola o como transformación radical del sistema de tenencia de la tierra. Las dos primeras tienen características autónomas —aunque pueden conjugarse, de ser necesario— y consisten en medidas de carácter público o privado encaminadas a atacar deficiencias parciales referidas al aprovechamiento integral de los recursos o al incremento de la producción; la tercera, en cambio, es, por necesidad, una medida radical de contenido político y revolucionario, porque va dirigida a modificar la estructura misma del poder, al remover las bases sobre las que éste se asienta; constituye también la condición sine qua non para que las otras dos puedan ser aplicadas con efectividad, ya que por sí sola carece de significado económico, siéndole las mismas —o cuando menos la segunda de ellas—, por análoga razón, complementarias de necesidad, al igual que las medidas de tipo educacional, cívico y asistencial que sean necesarias, si lo que se intenta es la integración jerárquica de la estructura social.

Es esta última la aplicable a problemas de la índole de los generados por las prácticas agrarias ibéricas en el Continente, como es indudable, por lo que a ella nos referimos de manera principal.

Según Benno Galjart, la reforma agraria es, en el fondo, “un proceso de cambio que tiene que llevar el bienestar a la población rural” (8); y ya sin el imperativo, abundaremos que tiende a lograrlo mediante la distribución equitativa de los recursos, a partir de la base de la pirámide social, y por el aumento y mejor aprovechamiento de los mismos. Consta de dos etapas o fases sucesivas, en su orden cronológico, que si bien tienen finalidades inmediatas distintas, se presuponen mutuamente en la consecución de la fundamental.

\* Id. 2.

**Primera etapa.**—Esta, como se dijo en parte anterior, es de carácter eminentemente político y consiste a su vez en dos momentos o actos fundamentales: el control social por el Estado de los recursos agrícolas y la repartición equitativa y racional de ellos entre los campesinos, para su explotación y beneficio. El primero tiene como objetivos primordiales el traslado de la facultad dispositiva sobre los recursos de los menos a los más, mediante una acción unificada y congruente; y el segundo su utilización suficiente (en cuanto al bienestar individual) y eficiente (en cuanto al bienestar colectivo) por los que directamente los trabajan o tienen derecho y aptitudes para hacerlo, conforme a un criterio de equidad distributiva que iguale las oportunidades y encauce las antes peligrosas inquietudes hacia los ya accesibles niveles de superación efectiva, en un clima de paz dinámica y creadora.

Para que esto pueda ser realizado, y además lo sea en forma satisfactoria, deben reunirse antes ciertas condiciones, que podemos seccionar en dos grupos principales: en uno de ellos las primarias o de procedencia y en el otro las secundarias o de efectividad.

Condiciones de procedencia son aquellas que hacen posible la reforma, como antecedente necesario de la misma, y son dos:

a). **Conciencia social.**—Significa tanto el conocimiento por las mayorías de la naturaleza del problema, como un cambio radical en la ideología dominante con respecto del carácter que deben de tener los derechos de propiedad sobre los recursos agrarios y los que les son afines;

b). **Poder.**—La simple modificación de los criterios carece de trascendencia si no es acompañada por un cambio primordial en la composición del poder político, que haga posible la adopción oficial y la aplicación masiva de las medidas reformistas. Teóricamente al menos, ese traslado de la facultad impositiva podría operarse de manera pacífica y gradual, si el sector terrateniente fuera susceptible de ser alcanzado por las ideas progresistas, pero en la realidad siempre ha tenido que ser precedido por un movimiento revolucionario de extrema violencia (casos de México y Cuba), porque la élite parasitaria no está dispuesta a ceder fácilmente la fuente de sus privilegios.

Las condiciones de efectividad son también muy importantes, porque hacen posible la aplicación adecuada de las nuevas ideas con un mínimo de desperdicio y un máximo de beneficio colectivo. Entre ellas destacan las siguientes:

a). **Ley fundamental.**—La socialización de los recursos debe estar respaldada por un precepto constitucional que garantice su efectividad y permanencia, frente a las eventualidades de los cambiantes criterios políticos;

b). **Gobierno fuerte.**—El Gobierno reformador debe de contar con la fuerza material e ideológica —basada en el apoyo popular y legal— que le permita efectuar no sólo los actos directos de transformación estructural, sino que además le dé armas para contrarrestar las medidas contra-reformistas y dilatorias que necesariamente habrá de intentar el sector afectado;

c). **Planificación.**—Esta es indispensable desde varios puntos de vista:

1.—Para la obtención, sostenimiento e incremento de un respaldo ciudadano dinámico y efectivo;

2.—Para la creación de una legislación agraria unitaria y congruente que simplifique procedimientos, unifique criterios y provea a su estricta aplicación por medio de sanciones específicas;

3.—Para procurar la efectividad de esa legislación agraria mediante la organización de una administración pública idónea que se encargue de aplicarla correctamente. La redistribución de los derechos sobre tierras y aguas, en particular, hace necesaria la creación de un órgano especializado que tome a su cargo esa fase tan importante en todos sus aspectos;

4.—Para la introducción de criterios técnico-económicos en cuanto a la magnitud de las áreas individuales a repartir, de acuerdo con las necesidades y características regionales y familiares, evitando así, en lo posible, la desviación hacia el extremo contrario del que se combate: el minifundismo; también en cuanto a la preferencia dotatoria que ha de dárseles a los campesinos o peones ya directamente ocupados en trabajar las tierras y, en general, respecto de todas las medidas que aseguren la continuidad en el desarrollo con un mínimo de obstáculos operacionales y eviten en lo posible el desquiciamiento de la producción, facilitando su programación racional hacia el futuro.

d). Acción radical, pronta, masiva y acelerada.—La distribución territorial tiene además, como condiciones de conveniencia:

1.—La radicalidad.—La afectación agraria debe hacerse extensiva no solamente a la totalidad de las tierras y aguas sino que también, en lo posible, a los bienes de producción existentes en las haciendas, para con ellos habilitar sin dilación a los nuevos propietarios, facilitando de esa manera la continuidad de las actividades, en tanto se organiza un sistema crediticio adecuado;

2.—La prontitud.—Las necesidades de la tranquilidad —o apaciguamiento, en su caso— pública y las propias de la planificación, hacen deseable el transcurso de la menor cantidad de tiempo entre el inicio de las actividades y las primeras ejecuciones;

3.—La masividad.—Es conveniente dar acceso a todas las tierras a la mayor cantidad posible —y técnicamente aconsejable— de campesinos, desde el comienzo, para tratar de crear una capacidad empresarial generalizada en el menor plazo, evitando a la vez las contramedidas obstructivistas de los terratenientes no afectados por las primeras escaramuzas;

4.—La celeridad.—Toda la operación distributiva —o cuando menos su parte medular— debe efectuarse con la mayor premura, con el objeto de reducir al mínimo los trastornos propios de toda transición, que en este caso pueden llegar a ser bastante graves;

e).—Reglamentación de las indemnizaciones expropiatorias. El pago de las indemnizaciones, caso de hacerse o de proceder, debe atender al valor castral de las fincas, como máximo, y ser hecho al mayor plazo posible: lo primero porque, aparte de ser de justicia por haberse estado pagando los impuestos conforme al mismo, el valor comercial no siempre se fija en razón de la productividad, siendo precisamente el acaparamiento una de las causas más notables de su alza; y lo segundo, porque el Es-

tado necesita de todos los recursos disponibles para llevar adelante la reforma y el mero pago inmediato de las tierras podría significar el estancamiento total, lesionando los intereses de la mayoría.

Segunda etapa.—Según opinión de la C.E.P.A.L., es importante que “el programa de reforma agraria sea formulado como parte integrante de los planes generales de desarrollo económico y social”; y agrega: “Es obvio que, siendo la reforma agraria un medio fundamental para lograr el progreso efectivo del sector agrícola, no se la puede concebir como una realización aislada, independientemente de las demás medidas de política agraria que formen parte del plan general de desarrollo” (9).

Esta segunda fase implica una planificación aun más amplia y rigurosa que la de la anterior, aunque en ella se basa, porque hace necesaria la máxima organización administrativa, legislativa y judicial, y la más estrecha cooperación entre pueblo y gobierno, con la dirección indicativa de este último, bajo el imperio de un cuerpo jurídico armonioso y unitario en su forma y propósitos.

Es conveniente aclarar que todos sus componentes forman una unidad indisoluble, pues sólo en esa forma se consigue un desarrollo armonioso y equilibrado de todos los factores y sectores; la constituyen programas o políticas de tres tipos principales:

a).—Económicos.—Tienen como meta el desarrollo agrícola, por medio de la asistencia técnica y crediticia; de la organización de la producción, la distribución y el mercadeo; de programas de colonización masiva; y de la ejecución preferente e indiscriminada de las obras infraestructurales de irrigación y comunicaciones.

b).—Económico-sociales.—Van destinados a mejorar las condiciones de vida de la clase campesina, mediante una amplia protección jurídica que garantice su acceso igualitario a los recursos, al crédito y al mercado; dé seguridad a la tenencia de la tierra y establezca las relaciones laborales en el campo, eliminando la servidumbre. También son importantes la adopción de métodos educacionales especiales que faciliten la consolidación de una conciencia tecnológica avanzada, y la prestación de asesoramiento técnico-administrativo constante y oficioso a las nuevas empresas agrícolas que lo ameriten.

c). Sociales.—Aspiran a la elevación de los niveles culturales, sociales y políticos de la población rural, tanto por la expansión de los servicios en los campos de la educación general y de la asistencia pública; como por la organización cívica de los agricultores y por la supresión legal de los privilegios de todo tipo.

Así entendida, la reforma agraria es un instrumento ideal para la integración y consolidación de las naciones; pero no es empresa fácil, porque implica la inversión de grandes sacrificios a largo plazo y el concurso de todas las energías colectivas unificadas, dosificadas y distribuidas por una directriz estatal constante, capaz y promotora, honesta en sus procedimientos y visionaria en sus alcances, a partir de un ataque inicial a fondo, investigador de realidades y elaborador de conclusiones pragmáticas y de programas científicamente concebidos con la mira de “jerarquizar el ata-

9 C.E.P.A.L.: “La Reforma Agraria”; id. 2, pp. 29 a 35.

que de los problemas que sean de más perentoria atención y más fructíferos, para a la vez ir educando y capacitando al pueblo para bastarse solo y demandar nada más la orientación y alguna ayuda oficial de tipo complementario" (10).

<sup>10</sup> PEÑA Moisés T. de la: "El Pueblo y su Tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México"; pág. 354.

## 2.—GENESIS Y DESARROLLO DEL PROBLEMA AGRARIO MEXICANO.

A lo largo de toda su historia el país padeció las incidencias de un acusado desequilibrio agrario que en un mayor o menor grado ha proyectado sus efectos hacia toda la estructura social. Aunque las causas y manifestaciones de tal desajuste fueron variando en el tiempo, las consecuencias se han mantenido relativamente estáticas hasta nuestros días, a pesar de los numerosos cuanto infructuosos esfuerzos rectificadores que se han intentado.

Se tratará a continuación de efectuar un breve recorrido histórico que ilustre tanto lo referente a la génesis y magnitud del problema, como las distintas formas en que se ha pretendido resolverlo.

**EPOCA PREHISPANICA.** El pueblo más estable, organizado, dilatado y poderoso hacia el tiempo de la conquista era, sin lugar a dudas, el Azteca, y su notable estructura social es la que con mayores detalles ha llegado hasta nosotros, por lo que aquí se le tratará preferentemente.

En principio, todas las tierras sujetas al dominio azteca pertenecían al Rey, el cual disponía de ellas en cuatro formas distintas:

a).—Dándolas en propiedad privada a los integrantes de la reducida clase privilegiada constituida por los nobles (pillalli), los guerreros distinguidos y los sacerdotes, aunque en algunas ocasiones también se otorgaba, según don Moisés T. de la Peña, a los "pochteca" o comerciantes (11). La tierra así adquirida abarcaba grandes áreas territoriales y podía ser heredada o negociada con las limitaciones impuestas por el Soberano, caso de haberlas, o con la única fundamental de no transmitir su dominio a miembro alguno del "pueblo" (macehuales), puesto que constituía un privilegio de clase. El trabajo en ellas era efectuado por peones o por "mayerques", especie de aparceros que vendían su trabajo y su libertad a plazo fijo.

b).—Destinándola al servicio de las comunidades, en forma de propiedad comunal de los pueblos ("altepetl") y de los barrios ("calpulli"). Las primeras, llamadas "altepetlalli", estaban destinadas a pagar los tributos y cubrir los gastos públicos, y eran explotadas colectivamente por el sistema de "tequíu" o trabajo obligatorio extensivo a todos los macehuales; las del segundo tipo, por su parte, conocidas con el nombre de

11 Id. 10, pág. 258.

"calpullalli" se encontraban fragmentadas en numerosas parcelas o "tlamilpas", cuya extensión fluctuaba entre 1 y 2 hectáreas, aproximadamente, y eran dadas en usufructo familiar, imprescriptible y hereditario, a cada uno de los jefes de los distintos núcleos unitarios integrantes del calpulli, con la obligación de trabajarlas y conservarlas en beneficio exclusivo del grupo. El derecho se perdía por la falta de cultivo durante dos años seguidos o por el cambio de domicilio a un barrio distinto.

c).—Adscribiéndolas al sostenimiento exclusivo de determinadas instituciones y servicios. Tal era el caso de las tierras destinadas a cubrir los gastos del Rey ("tlatocalalli" o "tlatocatlalli" o "tlatococalli"), de los palacios reales ("tecpantlalli"), del culto ("teopantlalli"), de la guerra ("milchimalli") o "mitlchimalli"), de la judicatura ("tecnitlalli"), etc. Estas propiedades públicas estaban generalmente enclavadas en las comunales de los pueblos y de los barrios, y eran trabajadas a base de tequíu.

d).—Conservándolas bajo su dominio directo y libre disposición —una especie de terrenos nacionales o realengos—, como era la situación de las "yaotlalli" o tierras excedentes de conquista.

Como se ve, ya entre el pueblo azteca existía un cerrado sistema latifundio-minifundio en el que unos cuantos detentaban grandes extensiones explotadas por medio de peonaje, y los más sólo tenían derechos sobre reducidas áreas que apenas bastaba para la mera subsistencia. Las consecuencias socio-económicas eran, como es de suponerse, sumamente desventajosas para el humilde macehual, sobre el cual recaían todas las obligaciones acambio de muy escasas prerrogativas u oportunidades que no fueran ganadas a pulso por aptitudes personales. Cabe solamente agregar que fue siempre preocupación de los dirigentes de ese gran pueblo el que nadie careciera de tierras, con lo cual se evitó en gran parte la indigencia y se controlaron eficazmente los trastornos sociales.

EPOCA COLONIAL. Para facilitar la exposición de lo referente a esta capital etapa que con su larga duración de casi 300 años sentara las bases del que pudiéramos llamar "moderno problema agrario de México", creemos menester dividirlo en cuatro partes principales: una referente a la propiedad privada de los españoles; otra a la propiedad indígena: una más a las propiedades del Estado; y otra última a la propiedad eclesiástica.

I.—Propiedad privada de los españoles. Es sabido que la conquista se llevó al cabo con fondos particulares, por lo que las primeras adjudicaciones o mercedes fueron dadas a título de compensación entre los mismos primeros expedicionarios, en proporción a la categoría personal, a los servicios prestados y al monto de lo aportado por cada uno de ellos. Así, mientras a los capitantes y personajes más destacados se les dieron grandes extensiones, adicionadas con la encomienda de catequizar y controlar los deberes tributarios de los aborígenes comprendidos en los perímetros de dichas concesiones, a los individuos de tropa y de graduaciones menores se les recompensó con pequeñas porciones territoriales denominadas caballerías y peonías, que eran unidades de 42.8 y 8.5 hectáreas, respectivamente.

Tal actividad se vio pronto incrementada por las necesidades propias de la colonización, las cuales trajeron como consecuencia inmediata el incremento de las áreas mercedadas —en razón del alejamiento y las di-

ficultades propias de cada región— y la fundación de numerosos pueblos de españoles, por conducto de empresarios debidamente autorizados al efecto.

Esos nuevos pueblos contaban, a la usanza española de la época, con tres tipos distintos de propiedad: individual, comunal y municipal.

a).—Individual. A cada colono correspondía un solar urbano con extensión de 16 áreas y 55 centiáreas, y una suerte de tierra laborable—equivalente a un cuarto de caballería— de 10.7 hectáreas.

b).—Comunal. Cada pueblo era dotado con una dehesa y un ejido: la primera era una porción más o menos extensa de terreno acotado, destinado al pastoreo de los ganados; el segundo era una franja de tierra situada a la salida de los pueblos, reservada para dar paso al gando hacia la dehesa; para el común aprovechamiento en distintas actividades colectivas; y, en algunos casos, servían también como reserva para preveer el futuro crecimiento de los pueblos.

c).—Municipal. Cada poblado debía reservar, desde su constitución, determinadas porciones territoriales que se daban en censo o arrendamiento para con su producto sostener los gastos públicos. Se denominaban de propios, de arbitrios y de obvenciones: los primeros eran de propiedad directa del Ayuntamiento; los segundos eran los propios asignados a cubrir gastos específicos; y los terceros estaban destinados a cubrir al párroco y al soberano los tributos correspondientes.

II.—Propiedad indígena. En su ataque al sistema indígena, las aspiraciones agrarias de los conquistadores fueron orientadas preferentemente hacia las tierras públicas, las del Rey, las del culto, las pertenecientes a nobles y guerreros y algunas de las adscritas a los servicios públicos; pero cuando los pueblos empezaron a ser despojados de sus propiedades comunales, los Monarcas iberos, por medio de diversas Ordenanzas, dispusieron que éstas deberían ser respetadas, ordenando además la reducción de los indígenas dispersos a pueblos similares a los antiguos, con el fin de facilitar la labor de misioneros y encomenderos. Al efecto, la Ley V, Título XII, Libro IV, de la Recopilación de Indias, que reglamentaba los repartimientos, decía en su parte final: "...y a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no les falte lo necesario y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias"; y en cuanto a las nuevas congregaciones, la Ley VIII, Título III, Libro VI establecía: "Los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones tengan comodidades de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas..." agregando a continuación, en la Ley IX, que las tierras que los indios sujetos a reducción poseyeran por su cuenta "...se les conserven como las hubieren tenido antes, para que las cultiven y traten de su aprovechamiento".

En esa forma, al aborigen le fue permitido subsistir, agrupado en sus reducciones, en las que se distinguían dos tipos único de propiedad: la comunal y la municipal.

La comunal estaba constituida por las tierras de repartimiento y por el ejido en la siguiente forma:

a).—Tierras de repartimiento. En tanto que los terrenos correspondientes a las nuevas localidades de españoles se repartían, como ya se dijo, en suertes "tantas como los solares que pueda haber en la población"

(Ley XVI, Título VII. Libro IV), que pasados cuatro años, término de la "obligación para el dominio" (Ley II, Título XII, Libro IV) eran de su propiedad privada plena, a los naturales se les conservó su sistema ancestral de propiedad comunal en las llamadas tierras de repartimiento, que "se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos, con obligación de utilizarlas siempre" (12). Como se puede observar, en su condición estos terrenos se asemejaban al "altepetlalli", pero su forma de aprovechamiento era similar a la del "calpullalli", pues inclusive se encontraban divididos en las llamadas "parcialidades" que, según Angel Caso, correspondían a cada uno de los barrios de que estaba compuesto el poblado.

b).—El ejido. En la parte final de la ya aludida Ley VII, Título III, Libro VI, se disponía que las reducciones indígenas debían contar con "... un exido de una legua, de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles". De lo anterior se deduce que, en su funcionamiento, el ejido indígena era equivalente tanto al "altepetlalli" de los aztecas como al la dehesa española, tal vez debido a que los ganados no eran muy abundantes en poder de los vencidos.

Las propiedades municipales eran básicamente las mismas que en los pueblos, aumentadas, si acaso, con las destinadas a pagar el tributo al encomendero.

III.—Propiedades del Estado. Eran llamadas "realengos" y se consideraban como tales todos los terrenos de conquista no mercedados o señalados para una utilidad específica. En cuanto al disfrute de los mismos la legislación española no hacía distingos, como se desprende de la lectura de la Ley V. Título XVII. Libro IV, de la Recopilación de Indias, la cual ordenaba que "el que todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias sea común a todos los vecinos de ellas que ahora son y después fueren, para que las puedan gozar libremente...".

IV.—Propiedad eclesiástica. La Historia nos dice que los primeros misioneros llegados a la Nueva España eran mendicantes, es decir, que vivían en la más absoluta pobreza; y las experiencias europeas del gobierno español le impulsaron a emitir, el 27 de octubre de 1535, una Real Cédula en la que muy previsoramente se prohibió la venta de propiedades rústicas a "iglesias ni monasterios, ni otra persona eclesiástica". Desafortunadamente, dicha disposición sólo sancionó las ventas directas, no así las donaciones —que en su modalidad testamentaria eran el principal medio de traslación a manos muertas—; y tampoco se restringió en forma alguna las adquisiciones de bienes urbanos y la imposición de capitales.

Con sus percepciones pecunarias regulares y crecientes —hasta el año de 1737 no pagaba impuesto alguno—, el Clero, como legatario preferido de los intranquilos de conciencia —que eran, al parecer, muy numerosos— y como beneficiario casi exclusivo de las liberalidades reales, gozaba de una situación sumamente ventajosa dado su carácter unitario que le permitía centralizar los beneficios en forma muy conveniente, cosa que lo convirtió a la larga en el único capitalista con capacidad crediticia en toda la Nueva España.

12 MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, Dr: "El Problema Agrario de México", pág. 54.

Esa feliz combinación de circunstancias le aportó cuantiosos beneficios en materia de propiedades rústicas que aparecían en calidad de garantía hipotecaria, en perjuicio de grandes, medianos y pequeños propietarios. Sus posesiones llegaron a tener una magnitud tal, que ya para el año de 1769, cuando se mandó enajenar los bienes pertenecientes a la Compañía de Jesús —expulsada por Carlos III de todos los dominios españoles dos años antes— ésta, que era tan solo una de las muchas ramificaciones eclesiásticas, tenía en su poder 126 ranchos y haciendas de gran tamaño.

El indígena, por su parte, en muy poco pudo aprovechar el verdadero torrente de disposiciones reales que cruzaban el mar con el supuesto teórico de proporcionarle protección y bienestar, porque tanto la lejanía de la Metrópoli como su propia ignorancia y fanatismo —fomentados muy convenientemente por los amos hispanos— no le permitían hacer valer o tan siquiera conocer esos derechos; y así presenció impotente cómo se le privaba de sus propiedades extra-comunales, después de sus ejidos y en no pocos casos hasta de sus mismas tierras de repartimiento, dejándolo reducido a la calidad de paria cuya única posibilidad de supervivencia consistía en ir a engrosar las filas de ese inmenso contingente de semi-esclavos, mal llamados peones, que consumían su vida sin esperanza de alternativa alguna, enriqueciendo a los hacendados y sumiéndose cada vez más en la miseria y el vicio.

Ya para fines del siglo XVIII la desproporción económica estaba bien definida: la propiedad agraria, en más del 90%, estaba en manos de la Iglesia, de algunos grandes hacendados peninsulares y del Estado, que conservaba bajo su dominio director enormes extensiones de realengos, no explotables en la época ya fuera por sus deficientes condiciones ecológicas o por su vulnerabilidad ante los ataques de las tribus no sometidas; el resto de las tierras se repartía entre los comuneros indígenas de las reducciones que aun las retenían, y los pocos pequeños propietarios que habían podido conservar su solvencia.

Cabe aclarar que la relativamente escasa población, distribuida en una gran área territorial, sin vías de comunicación adecuadas y seguras, no permitía todavía en esta época el desarrollo comercial de la agricultura, la cual se practicaba eminentemente con fines de autoconsumo, salvo en las zonas aldeañas a los centros urbanos de cierta importancia.

Los aborígenes de ascendencia directa, en general, y las “castas” en particular, eran legalmente incapaces y estaban sujetos a una agobiante cadena de tributaciones personales, y a toda clase de penas infamantes; a ellos correspondían las labores pesadas en el campo y en las minas, y los servicios y ocupaciones de más baja categoría y peor remunerados en las ciudades; en tanto que los españoles de mediana posición y los criollos acaparaban el comercio, los puestos burocráticos secundarios, las labores directrices dentro de las haciendas y ciertos tipos de actividades académicas y profesionales.

Don Jesús Silva Herzog pinta muy gráfica y concisamente el panorama social correspondiente al ocaso de esta discutida época, haciendo un resumen de lo obtenido en tres siglos de dominación hispana: “En los comienzos del siglo XIX, sólo treinta mil personas sabían leer y escribir en una población de alrededor de seis millones y medio de habitantes; sólo

los españoles nacidos en la Península podían ocupar los altos cargos gubernamentales; sólo los españoles y algunos criollos tenían en sus manos el comercio y la industria, y sólo unos cuantos individuos privilegiados y el clero eran dueños de casi todo el territorio de la nación" (13).

"La sociedad —dice por su parte Miguel A. Quintana— permanecía en un estado de ignorancia completo y en un abatimiento que por espacio de tres siglos no hubo quien protestara contra ese régimen de intolerancia religiosa y mercantil, de centralización administrativa, de absolutismo impuesto por una burocracia en la cual no podían entrar ni los criollos ni los mestizos y de una rutina secular que acabó por matar toda iniciativa individual" (14).

En cuanto a la agricultura, el mismo Miguel A. Quintana nos da su cuadro general: "Las mejores haciendas en estado de explotación en poder de los mayorazgos que lo explotaban en parte muy insignificante; un tanto reducido en poder de los hacendados que tenían hipotecadas sus fincas al clero y que no podían competir con éste en el costo de producción; y cada pueblo con su ejido y terrenos comunales (si es que aun los conservaba), explotados en forma tan miserable que no cubrían las necesidades de los que las trabajaban, pues el indio siempre tuvo que buscar el miserable jornal de real y medio o dos reales que se pagaba en el campo y poco más en las minas" (15).

**MÉXICO INDEPENDIENTE.**—El estricto monopolio impuesto por España en todos los terrenos principales de la economía, tales como la industria, el comercio y gran parte del ramo agrícola, dejó un legado de miseria extrema para el México independiente, que por largo tiempo quedó imposibilitado para suplir la fuga de capitales y la escasez de talento.

Como es bien sabido, con la Independencia el único cambio notable que se introdujo dentro de nuestra organización político-social, fue la traslación del dominio hispánico a manos de los criollos, sus descendientes directos. Eso explica, en gran parte, la absurda ordotoxia en que se encerró el país durante los primeros 30 años de su existencia autónoma.

Estudiar esa etapa de nuestra historia nos ha dejado una lamentable impresión de impersonalidad, de pasividad interesada, de dejadez abúlica ante un caso dado apriorísticamente por perdido. Y creemos que las cosas no pudieron ser de otra manera: por una parte, los más aptos —o afortunados—, habiendo substituido a los vencidos en sus privilegios y teniendo el poder en sus manos, fueron los primeros interesados en que el orden de cosas se mantuviera tal como estaba; en tanto que los tal vez igualmente aptos, pero menos afortunados, que eran la mayoría "blanca", se constituyeron en una élite intelectual de alcance meramente teóricos dominada —según nuestra particular apreciación— por dos complejos capitales a cual más nefasto: el primero consistente en una sempiterna contemplación admirativa, plagada de nostalgia y de "mea culpa", hacia todo lo español y su Corona —y por afinidad hacia todo lo europeo—; y el segundo, derivado en gran parte del anterior, que se manifestaba a

<sup>13</sup> Id. 4, pág. 38.

<sup>14</sup> QUINTANA Miguel A.: "El Problema de la Tierra"; id. 5, Tomo 41 núms. 8 y 9, febrero y marzo de 1930, pp. 421 a 485.

<sup>15</sup> Id. 14.

través de un evidente —aunque no confesado— desprecio hacia su patria de nacimiento, a la que consideraban como albergue involuntario y repelente de un repugnante rebaño de seres racial y culturalmente inferiores, no sólo incapaces de labor creadora alguna —en el campo social—, sino lo que es aún peor, indignos de hacerse merecedores de mejor suerte.

Hubo, claro, excepciones y algunas de ellas notables, pero o no crearon proselitismo o tuvieron que enfocar —y agotar— sus esfuerzos en el campo político. Las teorías en boga, de procedencia europea, decían que todo debía dejarse al libre juego de las fuerzas sociales, sin intervención alguna del Estado; y ¿cómo nosotros, pobres e inferiores, podríamos válidamente contradecir a esos sesudos pensadores, pese a que los resultados aquí obtenidos eran abrumadoramente desastrosos?

No es de extrañar, de tal suerte, que la situación del indígena y del mestizo no sólo no haya cambiado, sino que empeoró con el nuevo orden de cosas: empeoró porque ya no tenía ni siquiera la precaria protección de las depredadas Leyes de Indias que al menos les servían para retardar en algo la consumación de la injusticia y obligaban al disimulo del explotador —o siquiera al pago de cohechos—; empeoró porque la larga lucha sostenida les había recho concebir esperanzas que antes no tuvieron y que se quedaron en calidad de tales al transcurso de los años; empeoró porque sus nuevos amos eran aún más crueles, despiadados y voraces que los anteriores, ahora que no existían trabas políticas que pudieran estorbar sus actos punibles; empeoró porque, buena o mala, España imponía una línea de acción bien definida y continuada, que permitía amoldar conductas a las premisas causales por simple costumbre, mientras que los nuevos capataces los sumían en un mar de ambigüedades que, al definirse, intensificaban gradual pero firmemente su ya deplorable situación; empeoró porque, si antes fueron punto menos que meras bestias de trabajo, ahora, además, debían de servir como carne de cañón para satisfacer ambiciones bastardas —y ajenas— en los campos de batalla.

“Pero, ¿es justo —preguntaba indignado A. A. Chimalpopoca en el año de 1893— para esa pobre raza (la indígena), y provechoso para la nación en que vive, mantenerla escasamente por sólo el beneficio que ella da, proporcionando soldados y gañanes, no incapaces sino muy buenos, y tan baratos como no pueden hallarse en otra parte?... Se dice que los indios son incapaces de ilustración y de progreso, porque así lo declararon los encomenderos para justificar su despotismo, su avaricia y su crueldad para con ellos; pero si fuera cierto que conservan aún los malos hábitos que contrajeron por precisión bajo la dominación de sus primeros tiranos, ¿qué es lo que han hecho sus segundos o los que no lo son ahora, para mejorarlos siquiera en su calidad de animales domésticos?” (16).

La situación agraria continuó prácticamente estática en cuanto a la esencia, aunque los sujetos tuvieron algunas variantes hacia la segunda mitad del siglo XIX: las tierras del clero, la mayor parte de las nacionales y muchas de las pertenecientes a las comunidades que habían logrado conservar su integridad, pasaron a manos de los latifundistas de abo-

<sup>16</sup> CHIMALPOPOCA A. A.: “La Cuestión Agraria Nacional”; id. 5, IV Epoca, Tomo II, núms. 8, 9 y 10, 1893, pp. 559 a 571.

lengo y a las de otros de nuevo cuño, extranjeros en una gran proporción, que las dedicaron casi exclusivamente a la especulación, para el provecho propio, en perjuicio de los intereses nacionales que pasaron a ocupar un plano secundario.

En lo económico el sistema no fue menos desastroso: los bajísimos salarios, con franca tendencia a la disminución, tanto por la variación desfavorable de su poder adquisitivo —ya que se mantuvieron prácticamente estáticos hasta los albores del movimiento revolucionario— como por la reducción, en muchos casos, de su monto efectivo; y las peculiares modalidades con que se pagaban los jornales, hacían que esa reducida especie de rentistas agrarios, acaparadores de la tierra y de los instrumentos de la producción, percibieran no sólo los frutos de su privilegio sino que monopolizaran también el fruto del trabajo ajeno sin dar nada a cambio, operando así una concentración extrema de la riqueza, que después canalizaban a su arbitrio, destinando una fuerte porción de ella a la adquisición de bienes suntuarios y a satisfacer caprichos improductivos.

Por otra parte, la creciente presión demográfica, aunada a la deficiente y arbitrariamente limitada explotación de los recursos agrarios provocaron, desde los albores del Porfiriato, una crónica deficiencia de productos alimenticios que, a más de encarecer en forma exorbitante el costo de la vida, obligaba a efectuar ruinosas importaciones en una época en que la economía del país era todavía 100% agrícola. Tal desequilibrio en las finanzas nacionales se veía acentuado por las limitaciones legales impuestas al mercadeo, como una reminiscencia colonial, en forma por demás desconcertante por lo anacrónica; así, mientras las disposiciones fiscales en vigor hacían sumamente antieconómico el tránsito de las mercancías por los caminos públicos —cuando todavía la cantidad y extensión de los mismos eran muy reducidas—, la ley era absolutamente ineficaz para reglamentar las servidumbres de paso (17), por lo que muchos productos se perdían al no poder ser transportados hasta los consumidores citadinos, mientras que en otras localidades el hambre causaba estragos desoladores.

A todo lo anterior se agregaban las consecuencias derivadas de los pésimos sistemas de cultivo que eran práctica general en la gran mayoría de los establecimientos agrícolas. El español, como es de sobra conocido, por las circunstancias históricas de su larga lucha contra los moros y en parte también debido a su carácter señorial y aventurero, sólo entendía de armas y de religión —siempre que no se tratara de practicarla— y sentía un absoluto desprecio hacia todo lo que significara trabajo directo, principalmente en el ramo agrícola, por lo que su herencia en este campo fue bastante mediocre, aunque muy persistente, tal vez por su arraigo centenario. “En nuestra patria —comentaba en 1929 el ya varias veces citado Miguel A. Quintana—, durante 100 años y salvo muy pocas excepciones, nunca se creyó que era necesaria la ciencia para sembrar o para criar ganado; y hasta se veía despectivamente a las personas que no hacían aprecio de las rutinas e implantaban nuevos métodos

17 RIQUELME Félix: “La Cuestión Agraria Nacional”; id. 5, IV Epoca, Tomo III, núms. 6 y 7, 1895, pp. 372 a 381.

de cultivo, de trabajo del suelo o de irrigación... Las tierras de la Mesa Central, que han sido las que han producido el maíz que se ha consumido en toda la República, no han recibido cantidad alguna de abono, ni el arado de profundidad ha puesto en la superficie las tierras vírgenes más bajas" (18).

Por último, transcribiremos a continuación algunos conceptos que en su libro "The Mexican Agrarian Revolution" expuso concisamente F. Tannenbaum, en cuanto a la organización económica de la hacienda mexicana, que por sí solos ilustran las características que la convertían en un freno eficiente a toda posible forma de evolución positiva:

"A seis elementos de su organización debió la hacienda mexicana su éxito: a) economía de las grandes extensiones; b) economía del trabajo de enganche; c) economía del trabajo no remunerado; d) economía del pago en especie; e) economía del cultivo indirecto, haciendo recaer los riesgos de la cosecha sobre los cultivadores directos; f) economía de cosechas y productos que implican poco riesgo" (19). Naturalmente que el éxito a que alude el autor era exclusivamente en beneficio del hacendado, sin que la sociedad o la nación participaran de él en forma apreciable, puesto que a su costa era que se conseguía, por el monopolio que implicaba sobre el acceso y disposición de los recursos.

<sup>18</sup> Id. 14.

<sup>19</sup> Cit. por Alanís Patiño E.; id. 5.

### 3.—LA REFORMA AGRARIA

Al lado del desequilibrio agrario, la lucha por la tierra también estuvo presente como germen oculto impulsor de todos los grandes movimientos nacionales, aunque tardó muchos años para manifestarse francamente en una conciencia colectiva.

Pero la raíz última del problema en sí, de siempre fue conocida por todos los dotados de alguna capacidad analítica, sólo que ya fuera por debilidad, por complicidad interesada, por incompetencia o imposibilidad políticas, por necia indiferencia, por desorientación y aun por mera timidez ideológica, no hubo a lo largo de nuestra lenta, pesada y nada atractiva proyección histórica, figura pública alguna capaz de tomar conciencia exacta de su magnitud, y que dispusiera además de los medios materiales y morales para erradicarlo.

Ya desde la Colonia se hizo manifiesta la preocupación Real por la distribución agraria, a través de una serie de disposiciones restrictivas dirigidas a los colonizadores de modesta condición, ordenando que los repartimientos se hicieran sin exceso (Ley X, Título XII, Libro IV), con un máximo de 5 peonías y 3 caballerías (Ley IX, Título V, Libro IV) y sin que el propietario de una tierra pudiera aspirar a recibir otra mientras conservara la anterior (Ley II, Título XII, Libro IV); sin embargo, a la par que emitían esas previsoras medidas —que, por otra parte, desde un principio fueron sistemáticamente violadas—, los mismos Monarcas hacían mercedes de enormes extensiones a nobles y favoritos, conforme a la usanza de la época.

Fueron dadas, a la vez, toda una serie de hermosas leyes protectoras del patrimonio indígena ordenando, entre otras, la dotación indiscriminada de tierras suficientes para sus reducciones (Real Cédula de 10. de diciembre de 1573, introducida en la Ley VIII del Título III del Libro VI de la Recopilación de Indias); el respeto a sus propiedades anteriores (Ley V, Título XII del Libro IV y Ley IX, Título III del Libro VI); la restitución de las que se les hubieren despojado (Ley XX, Título XII, Libro IV) y prohibiendo que las composiciones se hicieran en su perjuicio (Leyes XVII y XIX del Título XII del Libro IV).

También el aspecto económico fue atendido, en cuanto al aprovechamiento de la tierra, al mandar que los colonos debían tener habitada la casa, cultivadas las labores y poblados los pastos, bajo pena de perder el

“repartimiento de solares y tierras” (Ley III, Título XII, Libro IV); y fueron numerosas las cédulas y ordenanzas que daban una amplia protección social tanto a los indígenas como a los españoles, tendientes a igualar su condición sin lesionar los desproporcionados privilegios de los nobles latifundistas o del clero.

“¿Qué diferente aspecto tendría hoy el país si todas esas leyes hubieran sido ejecutadas y ampliadas! ¡Dichosa América si sus leyes se observaran o se hubiesen observado!...”, reflexionaba el ilustre Servando Teresa de Mier desde Londres en 1813; y seguía: “¿Por qué no se cumplieron? Desde el principio impidieron su ejecución el interés, la codicia, la distancia... los errores a que se propasaron los conquistadores...” (20).

Hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX ya se insistía en una especie de reforma agraria incipiente, ante el constante desasosiego en que vivía el país, encaminada, principalmente, a fraccionar las tierras de comunidades, siguiendo el modelo inglés y francés, países que ya habían llevado a cabo medidas semejantes, sólo que con una variante fundamental que nadie pareció tomar en cuenta: éstos perseguían la formación de una gran masa proletaria que proporcionara mano de obra barata a la industria que ya empezaba a despuntar, por lo que en cierta forma esa adjudicación individual de las tierras de los pueblos —con la consiguiente pérdida de las mismas en favor de los acaparadores, por la imposibilidad que tenía el pequeño agricultor para trabajarla y conservarla— y el éxodo posterior de los despojados hacia los centros industriales urbanos, se convirtió posteriormente en una medida benéfica a largo plazo para la consolidación económica de dichas naciones.

En cambio la Nueva España, agobiada como estaba por las restricciones impuestas al comercio y a la industria en favor del monopolio peninsular, nada podía ofrecer a los desplazados rurales que no fuera la muerte por inanición o la venta vitalicia a vil precio de su persona —con las de sus descendientes— y de su trabajo a las grandes haciendas. Pero algo se tenía que hacer y el camino más fácil lo representaba el ataque a la parte débil del trinomio amortizador, puesto que tanto los grandes terratenientes con sus mayorazgos, por un lado, y la Iglesia por el otro, eran punto menos que intocables.

Cosa notable es que de estos dos últimos, la segunda fuera la más vulnerable, tal vez debido a que su cabeza se encontraba en España y necesariamente sobre ella recaían las medidas —algunas de franco cariz confiscatorio— dictadas por los apremios económicos de la Corona y sancionadas por la Santa Sede, tales como las Reales Cédulas de 26 de marzo de 1769, mandando enajenar los bienes de los jesuitas (de los cuales 35 haciendas le fueron adjudicadas tan sólo al Conde de Regla); de 19 de septiembre de 1798, ordenando enajenar bienes pertenecientes a hospitales, hospicios, cofradías, patronatos de legos, casas de misericordia, reclusión y expósitos, para amortizar la deuda pública; la de 26 de diciembre de 1804, ordenando la enajenación de bienes raíces piadosos y el cobro de sus capitales para la consolidación de vales reales; y el Decreto de 22 de febrero de 1813, nacionalizando los bienes de la Inquisición. Sin embargo, gran parte de esas disposiciones no fueron cumplidas, al menos

en América, porque la Iglesia siempre dispuso de escudos protectores muy eficaces, fincados en su poder económico y en el fanatismo popular que impulsó multitud de rebeliones sangrientas en defensa de sus privilegios.

Como antecedente intelectual del México independiente, creemos conveniente abrir un paréntesis en la exposición para dar paso a algunas consideraciones que fueron expuestas brillantemente en el año de 1929 por nuestro muy recurrido Miguel A. Quintana en su notable artículo titulado "El Problema de la Tierra": "La religión estaba impuesta y se practicaba en un medio de una bárbara intolerancia, pues la política se encerraba dentro de la teología y la ciencia de los espíritus más elevados era la escolástica... Nada se sabía en México de lo que sucedía en el mundo, sin que pasase por la censura del Gobierno español. No se recibían más que libros religiosos y por lo tanto nada se sabía de la ciencia, ni de la filosofía del final del siglo XVIII que preparó la revolución francesa... El gobierno español no pudo crear órganos de educación que hubiesen encausado las actividades del pueblo indígena a una producción que hubiese enriquecido particularmente a la mayor parte de los conquistados, al mismo tiempo que hubiese dado grandes rendimientos a la Corona de España... España no supo administrar ni supo tampoco formar hombres; y por ésto, ni la guerra de Independencia fue organizada bajo un plan que proporcionase al pueblo la verdadera libertad, ni hecha la independencia se pudo organizar un gobierno ni establecer una verdadera administración, pues se carecía de los hombres que hoy llamamos "mejores". El régimen colonial fue el que determinó todos nuestros desaciertos de 100 años de independencia" (21).

En verdad, desde la iniciación del movimiento Insurgente hasta la Reforma, pocas fueron las voces que se alzaron para abogar por la abolición de los privilegios que tiranizaban al pueblo o por un reparto más equitativo de los recursos. En contraste, la Corona española sí pareció entender, aunque tarde, las bases reales del descontento colonial; y así, el 26 de mayo de 1810, una Orden Real dio instrucciones al Virrey de la Nueva España para dotar de inmediato con tierras y aguas a los pueblos con el menor perjuicio para terceros; por Decreto de 9 de noviembre de 1812, se dispuso la cesión gratuita de tierras aldeañas a los pueblos a indígenas casados y mayores de 25 años; y el 15 de noviembre de 1812, las Cortes de Cádiz ordenaron la reducción a propiedad individual de las tierras comunales y el reparto de realengos entre indios y castas, a razón de una suerte (10.65 ha.) por individuo. Don Miguel Hidalgo, por su parte, en un Decreto dado en Guadalajara el 25 de diciembre de 1810, dio por terminados los contratos de arrendamiento sobre tierras de comunidades y prohibió que en lo sucesivo se pudieran celebrar otros nuevos.

Como es fácil observar, esa serie de medidas legales —que por otra parte nunca llegaron a ser ejecutadas— eran meros recursos circunstanciales que respondían a presiones de emergencia, pero que de ninguna manera constituían un remedio siquiera parcial de los grandes problemas existentes.

Solitarias y aisladas en el gran desierto del letargo anímico circun-

dante, aparecen en la primera parte del siglo anterior, las figuras gigantes de dos visioneros cuyas ideas, si bien en nada conmovieron la rutina social de su época, si les sirvieron de pase indiscutible (si por otros títulos no lo hubieran ya adquirido) para ocupar puestos de privilegio en la Historia Nacional. Nos referimos, naturalmente, al Obispo de Michoacán Manuel Abad y Queipo y al gran Morelos.

En su escrito dirigido al Rey, fechado en Valladolid el 11 de diciembre de 1799, en el que describe el estado en que se encontraba la sociedad en la Nueva España, Abad y Queipo hizo un tan magistral como audaz análisis de la situación agraria —fuente de todos los males—, que puede ser resumido en la mera transcripción de las primeras cinco de sus seis proposiciones: “Decimos, pues, que nos parece de la mayor importancia, lo primero, la abolición general de tributos en las dos clases de indios y castas. Lo segundo, la abolición de INFAMIA DE DERECHO que afecta a las referidas castas; que se declaren HONESTAS Y HONRADAS, capaces de obtener los empleos civiles que no requieran nobleza, si lo mereciesen por sus buenas costumbres. Lo tercero, la DIVISION GRATUITA DE TODAS LAS TIERRAS REALENGAS ENTRE LOS INDIOS Y LAS CASTAS. Lo cuarto, la división gratuita de todas las comunidades de indios entre los de cada pueblo. Lo quinto, una LEY AGRARIA semejante a la de Asturias y Galicia, en que por medio de locaciones y conducciones de veinte o treinta años en que no se adeude el real derecho de alcabala, se permita al pueblo LA APERTURA DE TIERRAS INCULTAS DE LOS GRANDES PROPIETARIOS, a justa tasación en casos de desaveniencia, con la condición de cercarlas, y las demás que parezcan convenientes para conservar ileso el derecho de propiedad. . .” (22).

Son notables dichas proposiciones porque atacaban, desde los cimientos, las causas de todos los males: el punto segundo liberaría a las clases explotadas del ignominioso y ya extemporáneo tutelaje que les impedía contratar y obligarse por su cuenta; el tercero proponía un avanzado sistema colonizador, muy superior a los antecedentes y a los que le habrían de suceder, dando exclusividad sobre de ellos a indios y mestizos, es decir, a la inmensa mayoría de los pobladores de la Colonia, pero no en plan de exploradores y aventureros, que de ello nada sabían por su secular aislamiento en las reducciones, sino en calidad de agricultores calificados no capitalistas, capacitados para trabajar y hacer producir la gran cantidad de realengos en condiciones de explotación que permanecían ociosos por la abulia oficial, creando así la ya entonces tan aludida pequeña propiedad y atenuando, de paso, los posibles malos efectos de las adjudicaciones propuestas en el punto cuarto; finalmente la quinta de ellas, a nuestro parecer la más sorprendente y fundamental, introduce el insusitado —para la época— concepto de la utilización social de los recursos, como un remedio práctico que ayudaría a franquear el entonces intransitable obstáculo de la inviolabilidad de la propiedad.

Pero no paró allí el derroche analítico del ilustre prelado, pues en otro escrito dirigido al Rey en representación de los labradores y comerciantes de Valladolid, fechado el 25 de octubre de 1805, lanzó el primer ataque directo de que hemos tenido noticia al sistema hacendista,

al afirmar que "la indivisibilidad de las haciendas, dificultad de su manejo y falta de propiedad en el pueblo, produjeron y aun producen efectos muy funestos a la agricultura misma, a la población y al Estado en general. A la agricultura por la imperfección y crecido costo de su cultivo y beneficio, y aun mucho más por el poco consumo de sus frutos, a causa de la escasez y miseria de los consumidores. A la población, porque privado el pueblo de medios de subsistencia, no ha podido ni puede aumentarse en la tercera parte que exige la feracidad y abundancia de este suelo. Y al Estado en general, porque resultó y resulta todavía de este sistema de cosas un pueblo dividido en dos clases de indios y castas, la primera aislada por unos privilegios de protección... que ha estado y está imposibilitada de tratar y contratar y mejorar su fortuna, y por consiguiente envilecida en la indigencia y la miseria; y la otra que descendiente de esclavos, lleva consigo la marca de la esclavitud y de la infamia, que hace indeleble y perpetua la sujeción al tributo; un pueblo semejante... es claro que por sí mismo no puede tener actividad ni energía, costumbres ni instrucción" (23). Si bien es cierto que la anterior exposición no carecía del todo de cierto interés sectario, puesto que fue redactada en defensa frente a la Real Cédula de 26 de diciembre de 1804 que había dispuesto la enajenación de bienes raíces piadosos, no lo es menos que en ella ratificó y aun amplió muchos de los conceptos expuestos en 1799.

Se sabe que Hidalgo ofreció tierras a los indígenas que lo seguían, pero no llegó a concretar sus ideas agrarias o, cuando menos, no quedaron constancias escritas de las mismas. Fue Morelos, en 1814, el abandonado de las desgracias populares en sus celebrados "Sentimientos de la Nación", que en su punto 12 contenían el revolucionario concepto de la función social de las leyes que "deben de ser tales, que... moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto"; y en el número 13 establecían la igualdad jurídica, aboliendo los privilegios. Más adelante ordenó a sus jefes militares que "Deben también inutilizarse las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pudieran asistir con su trabajo e industria, y no que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas" (24).

Aparece en verdad promisorio el pensamiento del preclaro patricio, que por primera y única vez en toda la centuria precedente, insinuó el establecimiento de lineamientos sociales definidos para el poder público y la posibilidad de una auténtica transformación agraria iniciada "desde arriba". Pero su caso fue aun más patético que el de Abad y Queipo, pues además de que encontró un muro de incompreensión frente a sí, levantado por aquellos que se suponían sus estrechos colaboradores y corelegionarios (cuando menos en lo substancial de su postura, como lo demuestra la simple lectura de la Constitución de Apatzingán), finalmente hubo de sacrificar la propia vida en defensa de esa solución a me-

<sup>23</sup> Id. 4, pág. 30.

<sup>24</sup> Id. 4, pp. 41 y 42.

días que en ninguna forma podía haber colmado sus aspiraciones.

Desde nuestro particular punto de vista, a tres causas fundamentales, derivadas todas ellas de la concentración desorbitada de la riqueza, debió arraigo la entronización de la injusticia y la ignominia durante nuestra primera etapa como nación independiente: al hermético monopolio político, intelectual y administrativo; a las profundas deficiencias ideológicas de la época; y a la crónica inestabilidad social que las mismas propiciaron. Aunque las tres formaban una coalición tan estrecha que es prácticamente imposible establecer una jerarquización causal entre ellas, a continuación se tratará de individualizarlas someramente, desde el punto de vista de sus efectos, sin que su orden de colocación indique otra cosa que la mera conveniencia expositiva.

I.—Monopolio político, intelectual y administrativo. Se manifestaba como factor social y como factor geográfico:

A).—Factor social. Ya en otra parte se afirmó, y ha quedado históricamente comprobado, que el único efecto interno que se derivó del movimiento de Independencia fue la substitución en el poder económico, militar (cuadros de mando del Ejército) y político, de los españoles peninsulares por los españoles americanos; tanto la Iglesia como el pueblo continuaron iguales: la primera, intocable e intocada en su esencia, conservó sus privilegios que la elevaban a la categoría de poder autónomo dentro del Estado, su integración corporativa eminentemente hispánica y aristocratizante y sus tendencias absolutamente contrarias a todo tipo de cambio y transformación social, apoyadas por una total falta de escrúpulos y de patriotismo; y el segundo, que con su sangre y sacrificios había hecho posible la liberación del país, continuó sumido en su miseria, su ignorancia, su condición servil, su fanatismo, sus vicios...

Son notables el hermetismo y la durabilidad de los lazos fraternos que unieron siempre a los hacendados y al clero, dato que sumado al hecho de que entre ambos acaparaban la totalidad de la riqueza pública, puede dar una idea de inmensa fuerza que llegó a tener tan ominosa alianza. Sus recursos defensivos eran múltiples y sabían emplearlos con eficacia: cuando en 1857, obedeciendo a una necesidad histórica ya entonces universalmente reconocida —y siguiendo el modelo español de 1855— se llevó adelante (o cuando menos se intentó) el control formal económico y político de la Iglesia por medios constitucionales, esta situación fue objeto de hábiles transacciones parlamentarias por parte de los conservadores que en el seno del Congreso Constituyente cedieron ante lo inevitable, a cambio de que lo fundamental (concentración y libre disposición de la riqueza pública) permaneciera intocable; y luego utilizaron la reforma religiosa como arma de lucha para lograr que la totalidad de las medidas quedaran prácticamente sin efecto o se desvirtuaran en su aplicación.

No revestía menor importancia el hecho de que, estando en manos de la Iglesia todas las fuentes de la enseñanza y bajo control arbitrario los medios publicitarios, el monopolio intelectual estaba de hecho asegurado contra cualquier eventualidad —el anatema eclesiástico era una carga demasiado pesada para cualquier reformador en ciernes que no estuviera dotado de una entereza a toda prueba—, como lo demuestra el que hubieron de pasar 35 largos años para que la primera explosión ideoló-

gica se concretara, y otros 60 para que surgiera una conciencia social definida. Un producto caracterizado de esa unidoctrinaria formación de las conciencias lo eran los llamados "moderados"; "¿Qué son en todo esto los moderados? —se preguntaba don Melchor Ocampo— Parece que deberían ser el eslabón que uniese a los puros con los conservadores, y éste es su lugar ideológico, pero en la práctica parece que no son más que conservadores más despiertos, porque para ellos nunca es tiempo para hacer reformas, considerándolas como inoportunas e inmaduras; o si por rara fortuna las intentan, sólo es a medias e imperfectamente" (25). Caso típico, a nuestro parecer, fue don Mariano Otero, que habiendo afirmado en 1842 que todo cambio debe comenzar por las "relaciones materiales de la sociedad" (26), en el art. 4o. de su proyecto para el Acta de Reformas de 1847, daba al derecho de propiedad la categoría de GARANTIA INDIVIDUAL INVOLABLE.

B).—Factor geográfico. El monopolio tenía la ventaja adicional de contar con un mando único, propiciado por la centralización administrativa hacia la Capital de la República que de hecho o por derecho existió siempre (y aun subsiste en gran parte) como una práctica viciosa heredada de la Colonia, y que le dio el control absoluto de la situación nacional en todos los órdenes. Dominar la cabeza equivale a dominar el cuerpo, y la ciudad de México constituyó por décadas el reducto principal de la oligarquía. "Se quejan los pueblos —exponían en 1856 Arriaga, Mata y Castillo Velasco en su dictámen al proyecto de Constitución del 16 de Junio—... que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo, se fraguaron en el centro de la República;... de que en tal sistema de gobierno (el centralista) una gran capital lo absorbe todo, pero nada devuelve...".

Los efectos subsidiarios más importantes del monopolio geográfico eran, indudablemente, la desconexión flagrante entre gobernantes y gobernados y la falta de un control adecuado sobre la observancia de las leyes.

II.—Deficiencias ideológicas. Hasta antes de la consolidación de la Reforma, las tendencias motoras de toda la legislación fundamental recibieron su impulso a partir de dos ideologías, opuestas irreductiblemente en ciertos aspectos, pero complementarias y unánimes en otros: la Conservadora y la Liberal.

El partido Conservador, según nos afirma el maestro Tena Ramírez, apadrinaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y, con el tiempo, se inclinó hacia la monarquía; defendía, en suma, los fueros y privilegios tradicionales. Agrega que don Lucas Alamán, su vocero más autorizado, formuló de la siguiente manera sus principios: "Es el primero, conservar la religión católica... Entendemos también que es menester el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos... Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamiento electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no des-

<sup>25</sup> TENA RAMIREZ Felipe, Lic.: "Leyes Fundamentales de México, 1808-1957", pág. 489.

<sup>26</sup> Cít. por Silva Herzog Jesús; id. 4, pág. 60.

canse en otras bases..." (27).

En resumen, era su preocupación principal la conservación de las estructuras coloniales, garantizada por el predominio político que les aseguraba la exigencia de ciertos requisitos de propiedad para ocupar los puestos públicos y de renta para el ejercicio de los derechos electorales (\$ 100 anuales en 1836; \$ 60 en 1840; y \$ 200 en 1843), con exclusión expresa de todos los sirvientes domésticos, más el requisito general de estar alfabetizados a cierto plazo, cuando las escuelas prácticamente no existían en el campo. Con esto se dejó fuera de las funciones electivas a quizá más de un 80% de la población, durante todo el tiempo que duró el régimen centralista.

Los liberales, por su parte, aunque siempre experimentaron en su seno grandes pugnas ideológicas en relación con aspectos hasta cierto punto secundarios referentes en su mayoría en cuanto al método y a la oportunidad, reconocían como base fundamental de su lucha la implantación del sistema federal y de la igualdad republicana de forma francesa; el robustecimiento de las instituciones mediante la supresión de privilegios corporativos que impedían el establecimiento de un gobierno fuerte y representativo; y el logro de ciertas metas de justicia social por medios indirectos que no lesionaran intereses creados o la pureza del dogma liberal clásico.

Un tercer orden de ideas lo constituían aquellas que eran objeto de unánime veneración por parte de todos los intelectos y que, por desgracia, entendemos eran precisamente las más trascendentales para la solución de los problemas; dos eran las principales:

a).—El criterio legalista tradicional de que la Constitución debía ser un documento puramente político, que contuviera "muy pocos principios, todos fundamentales y si es posible ninguno disputable" (28), dejando el problema social a la ley secundaria porque conforme a las reglas del "dejar hacer, dejar pasar", todos los esfuerzos debían dirigirse, primariamente, a imponer reglas al poder público, medida suprema que "asegura a la sociedad contra los avances del despotismo y pone freno a las pasiones" (29).

b).—El exagerado respeto hacia la propiedad individual, considerándola como un derecho natural SAGRADO E INVOLABLE, no sólo en la posesión sino que también en su LIBRE USO Y APROVECHAMIENTO (tal vez se temía el renacimiento de las ideas "exóticas" de Abad y Queipo), que debía ser preservado a toda costa. En mayor o menor grado todas las Constituciones, federalistas o centralistas, le dieron una amplia tutela estableciendo la previa indemnización y una serie de requisitos variables encaminados a proteger los derechos de los propietarios. Cierzo que casi por mero compromiso atávico hacia la Constitución de Cádiz se repitió una y otra vez la monótona fórmula de su posible ocupación por causa de pública necesidad, pero salvo en el artículo 66 del Estatuto Orgánico de 1856, esta última nunca fue reglamentada, por lo que sólo se aplicó a casos concretos y aislados, en propiedades pertenecientes a

<sup>27</sup> Id. 25, pág. 199.

<sup>28</sup> OTERO Mariano: Voto Particular de 5 de abril de 1847, al dictamen de la mayoría de la Comisión Constituyente.

<sup>29</sup> LAFAGUA: Circular enviando el Estatuto Orgánico Provisional de 1856.

personas o corporaciones extranjeras no vecinadas en la República.

Ambas tendencias ideológicas fueron, a nuestro entender, igualmente perniciosas, aunque con distintos matices:

La conservadora, porque teniendo el poder en sus manos, no lo utilizó jamás en favor de los intereses nacionales, acusando un profundo desprecio hacia su propio país; su postura era fácil puesto que sólo se defendía, teniendo siempre de reserva el argumento supremo, el dogma religioso, como arma terrible de efectos por lo regular contundentes y decisivos. "Los criollos ricos —dice don Justo Sierra en el "Juárez, su Obra y su Tiempo"— con marcadas excepciones, apenas educados intelectualmente, criados en el despego del trabajo, encontrando en todos los vicios que facilita el servilismo desde tiempo inmemorial establecido en las haciendas, con diversos nombres, una satisfacción suficiente para su vida animal, Y EN LAS PRACTICAS MINUCIOSAS DEL CULTO CATOLICO EL IDEAL DE SUS ASPIRACIONES MORALES...; han constituido una clase pasiva, en donde EL DOGMA POLITICO HA SIDO LA INCAPACIDAD RADICAL DEL PUEBLO MEXICANO PARA GOBERNARSE A SI MISMO Y LA NECESIDAD DE UNA INTERVENCION; y donde el amor por la patria mexicana es, cuando existe, UN SENTIMIENTO DE VANIDAD, no un acto activo y profundo" (30).

Los liberales, porque siendo los abanderados de los sufrimientos de su pueblo, no supieron o no pudieron situarse a la altura de su cometido histórico: en primer lugar, porque el enemigo era formidable y ellos sólo contaban, para enfrentarlo, con su valor personal y su idealismo no siempre convergente en cuanto a los fines; en segundo, porque todas sus energías las hubieron de agotar en la consecución de un objetivo primario ineludible, la toma y consolidación del poder político, ya que como muy acertadamente señaló Lafragua, "primero es ser, que ser de un modo más o menos conveniente" (31); en tercero, porque en su mayoría acusaron una marcada tendencia teorizante que ponía de manifiesto su lamentable desconocimiento de la fuente misma de los problemas y una evidente deficiencia analítica para comprender éstos en toda su perspectiva, con la consecuencia inevitable de ser impotentes para concebir y llevar adelante medidas radicales de reforma global; y en cuarto lugar, porque su ortodoxia y falta de flexibilidad ideológicas, productos de una acomplexada aunque comprensible timidez intelectual, les impidió hasta el final la adopción ya no digamos de ideas distintas a las europeas de moda en la época, sino que inclusive la introducción de variantes a las mismas, que hubiesen hecho posible y provechosa su aplicación en nuestro medio.

"El proletariado —dice don Pastor Rouaix— carecía de estadistas que comprendieran el problema de la sociedad mexicana y de caudillos que lo condujeran a la conquista de una regeneración que todos vislumbraban como una nebulosa, pero que ninguno despejaba ni definía..." (32).

III.—Inestabilidad social. Según nos ilustra don Jesús Silva Herzog,

<sup>30</sup> Cit. por Silva Herzog Jesús; id. 4, pág. 111.

<sup>31</sup> Id. 29.

<sup>32</sup> ROUAIX Pastor, Ing.: "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", pág. 16.

en el periodo comprendido entre los años de 1821 y 1854, tuvo el país 42 regimenes gubernamentales, un emperador y 20 presidentes. "Frecuentemente —agrega— una fracción del ejército imponía a su jefe en la presidencia de la República, para después dividirse e imponer a otro caudillo militar" (33).

Las viejas lacras nunca superadas de la ignorancia, la miseria y el fanatismo generales, eran campo propicio para esa serie interminable de luchas fratricidas que reconocían como gritos de batalla más caracterizados:

a).—¡VIVA!... en apoyo de algún caudillo circunstancial al que por lo regular nada importaban (o desconocía de solemnidad) los problemas sociales. Como certeramente señaló don Mariano Otero en su voto particular del 5 de abril de 1847, "la posesión del mando supremo ha sido el primer móvil de todas las contiendas, la realidad de todos los cambios...";

b).—¡FEDERALISMO! ¡CENTRALISMO!, hasta antes de la consolidación de la República en 1867, según apoyaran o atacaran al régimen en turno;

c).—¡RELIGION Y FUEROS!, en especial a partir de 1855, cuando la Ley Juárez dio inicio a la Reforma. "En un país tan desgraciado como el nuestro —exponían Arriaga, Mata y Castillo Velazco en su dictamen de 16 de junio de 1856—... todavía se disputan y defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas que para otros pueblos caducaron y para el sentido común de los pueblos civilizados merecen apenas compasión cuando no el desprecio...".

d).—¡TIERRA! Este, al igual que los de ¡libertad! y ¡hambre!, fue el motor de la mayoría de las que pudiéramos llamar "pequeñas revoluciones", incontables en su número aunque escasas en cuanto a su importancia y trascendencia; en su mayoría eran sólo limitadas reacciones frente a los frecuentes despojos a los pueblos y pequeños propietarios, o bien medidas defensivas de las comunidades para evitar ser fraccionadas. Ciertamente es que hubo algunos movimientos de cierta relevancia que entrañaban un claro contenido reformista en materia agraria, como el de Sierra Gorda de Eleuterio Quiroz en 1840; el del Gral. Zavala en el Estado de México en 1850; y el de San Luis Potosí y Nuevo León en 1871; pero todos ellos, por su carácter limitado y localista, fueron fácilmente sofocados.

Y mientras el pueblo se sangraba en defensa de intereses ajenos y generalmente del todo contrarios a los propios, sus adalides intelectuales se enfrascaban en rudas batallas parlamentarias que agotaban los impulsos ante la obstinación, habilidad y poderío de los conservadores: "La discusión de leyes fundamentales, hecho fecundísimo en peligros, ha venido a ser nuestro estado normal" (Otero); "Se proclaman ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la tierra, pero no se considera ni examina el estado de la tierra". (Arriaga). Don Isidoro Olvera trató de encontrar una motivación a tal actitud, re-

33 Id. 4, pág. 66.

flexionando que "es notable que a proporción que la cultura y el conocimiento de los derechos del hombre aumentan y se generalizan, ocurra con menos frecuencia a los legisladores el pensamiento de las leyes agrarias" (34).

Aun en el ilustre Congreso Constituyente de 1856, el tema de la propiedad latifundista siguió siendo una especie de tabú infranqueable para la mayoría de los que en él intervinieron. "Los letrados en general —comentaba en 1909 don Agustín Molina Enriquez— tienen que ser, y de hecho son, inclinados a ver en todas las cuestiones de propiedad la faz del interés privado, pareciéndoles que la faz contraria, del interés social, no puede mostrarse sin ocultar propósitos aviesos" (35). Por otra parte, los apremios del momento histórico hicieron que la lucha liberal se polarizara hacia dos objetivos fundamentales: la institucionalización de las garantías individuales y la destrucción del poder eclesiástico: el primero encaminado a crear un clima propicio a la atracción de colonizadores y de capitales extranjeros y el segundo para consolidar el predominio político del Gobierno.

Aunque varias notables personalidades, en un rasgo inusitado dentro de las prácticas parlamentarias de la época, trataron por primera vez con mayor o menor vigor el problema social, sólo dos de ellos, don José Ma. Castillo Velasco y don Ponciano Arriaga (el primero en forma indirecta pues su intervención versaba sobre Municipalidades) fueron capaces de llegar hasta la raíz del problema y, en un rasgo de virilidad temeraria, de proponer soluciones que, de haberse llevado adelante, habrían significado una verdadera transformación social.

Por considerarlo de sumo interés dentro de la presente exposición, trataremos de ofrecer a continuación un extracto de sus respectivos pensamientos y soluciones:

**CASTILLO VELAZCO.** "... Porque en cada una de nuestras revoluciones el instinto popular ha buscado los medios de afianzar la libertad y ha visto una ocasión de que se realicen las REFORMAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS que necesita el país y porque en cada una de estas revoluciones también, HA HALLADO UN DÉSENGAÑO... pero de vosotros, señores diputados, espera (el pueblo) que tengáis el VALOR de afrontar los peligros de la situación, QUE NO OS LIMITEIS A LAS FORMULAS DE UNA ORGANIZACIÓN MERAMENTE POLITICA, o por mejor decir, que ADAPTEIS esa misma organización a NUESTRAS NECESIDADES SOCIALES... Por más que SE TEMA A LAS CUESTIONES DE PROPIEDAD, es preciso confesar que EN ELLAS SE ENCUENTRA LA RESOLUCION DE CASI TODOS NUESTROS PROBLEMAS SOCIALES, y es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí NO A ASUSTARNOS CON LA GRAVEDAD DE LAS CUESTIONES, SINO A RESOLVERLAS PARA BIEN DE ELLOS". Como soluciones propuso dar facultades a los municipios para "VOTAR y recaudar los impuestos que estime necesarios", con la ÚNICA limitación de no perjudicar a "otra municipalidad o al Estado" (1a.) y en seguida, aunque no expresamente, da categoría de UTILIDAD PÚBLICA a la DOTA-

34 OLVERA Isldoro: Voto Particular de 7 de agosto de 1856.

35 MOLINA HENRIQUEZ Agustín: "Los Grandes Problemas Nacionales", pág. 81.

CIÓN DE TIERRAS a los pueblos para el uso común (2a.) y a todo ciudadano "que carezca de trabajo", a una pensión máxima del 3% anual, tomados de los baldíos y de las tierras de cofradías y "comprando si fuere necesario a los particulares", con el VALOR FISCAL como base para fijar el precio (3a.).

ARRIAGA. "... Este pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del ABSURDO SISTEMA ECONOMICO DE LA SOCIEDAD... ¿Hemos de practicar un gobierno popular, y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? ¿Hemos de proclamar la igualdad y los derechos del hombre, y dejamos a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la nación, en PEORES CONDICIONES QUE LOS ILOTAS O LOS PARIAS?... ¿No habría más lógica y más franqueza en negar a nuestros CUATRO MILLONES DE POBRES todo participo en los negocios públicos, todo voto activo y pasivo en las elecciones, DECLARARLOS COSAS Y NO PERSONAS, y fundar un sistema de gobierno en el que LA ARISTOCRACIA DEL DINERO, y cuando mucho del talento, sirviese de base a las INSTITUCIONES? Pues una de las dos cosas es inevitable; o ha de obrar por mucho tiempo en las entrañas de nuestro régimen político EL ELEMENTO ARISTOCRATICO DE HECHO, y a pesar de lo que digan nuestras leyes fundamentales, y los señores de título y de rango, los LORES DE LA TIERRA, la CASTA PRIVILEGIADA, la que MONOPOLIZA LA RIQUEZA TERRITORIAL, la que HACE EL AGIO CON EL SUDOR DE SUS SIRVIENTES, ha de tener el PODER y la INFLUENCIA... En el estado presente nosotros reconocemos el derecho de propiedad y le reconocemos INVOLABLE... No era posible que elevada LA PROPIEDAD TERRITORIAL por una necesidad terrible, por las mismas inevitables condiciones de la esclavitud pasada, o por una PUNIBLE TOLERANCIA U OLVIDO DE NUESTRAS LEYES Y GOBIERNOS a la categoría de POTENCIA SOBERANA, INDEPENDIENTE Y ABSOLUTA dejasen de sistemarse tantas iniquidades que vemos todos los días en el ejercicio de ese derecho que ha desbordado todos sus justos LIMITES para convertirse en un ARBITRO SUPREMO Y DESPOTICO... mientras que en las regiones de una POLITICA PURAMENTE IDEAL Y TEORICA los hombres públicos piensan en organizar cámaras, en dividir poderes, en señalar facultades y atribuciones, en promediar y deslindar soberanías, OTROS HOMBRES MAS GRANDES SE RIEN DE TODO ESO, porque saben que son DUEÑOS DE LA SOCIEDAD, que EL VERDADERO PODER ESTA EN SUS MANOS, que SON ELLOS LOS QUE EJERCEN LA SOBERANIA...".

En la primera de sus proposiciones normativas declara que "El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; PERO NO SE ECLARA, CONFIRMA Y PERFECCIONA SINO POR MEDIO DEL TRABAJO Y LA PRODUCCION. La ACUMULACION en poder de una o pocas personas, de grandes extensiones territoriales, sin trabajo, cultivo ni producción PERJUDICA EL BIEN COMUN y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático", siguiendo un criterio económico en la calificación de los latifundios; y en los siguientes puntos desarrolla esas ideas, declarando una

superficie máxima intocable de 15 leguas cuadradas para los antiguos propietarios y la misma área como tope adquirible para los nuevos —éstos con la obligación de cultivar y deslindar en el término de un año—; además, prohíbe las vinculaciones, establece el imperioso deber de dotar de tierras a los pueblos tomándolas de las fincas rústicas aledañas a los mismos; y da una serie de disposiciones tendientes a garantizar la libertad de tránsito y de comercio; la forma legal de los juicios; el pago de salarios en efectivo; y exenciones fiscales para los agricultores pobres.

Con sus ideas agrarias, parecía Arriaga estar reviviendo el temerario —para su época— artículo 11 del Decreto de Colonización de 4 de enero de 1823, en el que Iturbide despreocupadamente declaró que “Debiendo ser el objeto principal de las leyes de todo Gobierno libre aproximarse en lo posible a que LAS PROPIEDADES ESTEN IGUALMENTE REPARTIDAS, tendrá el Gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen ACUMULADAS en grandes porciones en UNA SOLA PERSONA O CORPORACION que NO PUEDA CULTIVARLAS, sean repartidas entre otras, indemnizando a los propietarios a justo precio a juicio de peritos”, con lo cual contribuyó, indudablemente, a la fugacidad de sus sueños imperiales.

Pero al igual que en el caso de tantos otros frustrados reformadores que les precedieron, tales como Morelos, Severo Maldonado, Mora, Quiroz, Zavala, Gómez Farías, etc., los conceptos de estos dos insignes pensadores se estrellaron en el muro granítico de la rutina, del temor, de la venalidad, de las ominosas tradiciones, del extranjerismo, de la sumisión a los intereses seculares; y exactamente como Arriaga lo vaticinara, la Constitución de 1857 fue letra muerta desde el primer día de su vigencia.

Aunque en ninguna forma se puede hablar de un asomo siquiera de reforma agraria en todo el siglo XIX, cuando menos en el concepto moderno más limitado de la palabra, si se efectuaron algunos esfuerzos con el membrete de crear la pequeña y mediana propiedades, aunque los propósitos reales fueron, fundamentalmente, económicos (circulación comercial de la propiedad raíz, impuestos a las traslaciones) y políticos (protección de fronteras y costas, destrucción del poder clerical). Nos referimos a la colonización y a la desamortización, que a continuación se tratarán por separado:

I.—COLONIZACION.—Constituyó un esfuerzo constante, sostenido a un nivel poco variable al través de los distintos regímenes, como punto cardinal de la ambigua política agraria que propugnaban los teóricos de ambos bandos y que los políticos y las circunstancias nacionales se encargaron de hacer nugatoria. Sus presupuestos cardinales fueron, a nuestro entender, los siguientes:

a).—Partía de la idea propuesta por Humboldt y nunca ratificada o desmentida por investigaciones directas, de que la nación contaba con inmensos baldíos de riqueza incalculable por sus idóneas condiciones, que podrían dar fácil acomodo a millares de familias sin necesidad de molestar en lo más mínimo a los terratenientes, y que podrían ser puestas en producción por los colonizadores sin mayores esfuerzos o inversiones. Naturalmente que, como nuestros legisladores nunca fueron agricultores —labor reservada a los miembros de la hez social—, no se detuvieron a

pensar en agua, en calidad de tierras, en clima y en otras minucias por el estilo que para el labriego son vitales.

Esa absurda idea de la abundancia y portentosidad de los recursos naturales, perduró hasta épocas todavía recientes y fue, según el criterio de don Moisés T. de la Peña, una de las más funestas a lo largo de toda nuestra trayectoria independiente.

b).—Su finalidad inmediata fue variable en el tiempo, obedeciendo a distintos apremios históricos: primero fue empleada para compensar a los ex-combatientes de la insurgencia (Decreto de 1823 y Ley de 1824 en parte); luego como instrumento estratégico para formar una barrera humana de contención a la penetración norteamericana (Ley de 1830); después como medio para procurar arbitrios al Gobierno en su defensa de la integridad nacional (Reglamento de 1846 y Ley de Baldíos de 1863); y finalmente, durante el desorbitado Porfiriato como campo subsidiario de atracción al capital extranjero.

Los textos legales eran generalmente impecables y algunos, como el de la Ley de Colonización de 1824, indudablemente avanzados; pero, por desgracia, sus posibilidades sociales quedaron siempre al margen de los números ejecutores.

c).—Fue criterio compartido por todos los gobernantes e ideólogos, que tan grande riqueza como la constituían los baldíos sólo podía ser manejada eficientemente por extranjeros: europeos en las regiones frías y templadas, y asiáticos en las desérticas. La idea fundamental era la de atraer recursos a la vez que empresarios, cosas ambas de las que había gran escasez debido al pésimo sistema social y económico que nadie se preocupaba por variar.

d).—La autocolonización fue también considerada por todas y cada una de las leyes en la materia, pero siempre dando la impresión de cumplir con un mero compromiso moral frente a los humanistas de la opinión doméstica y, principalmente, con el propósito de conmovir a la opinión pública mundial en el sentido de que practicábamos una perfecta democracia igualitaria. La realidad era que a los indígenas y a los mestizos se les consideraba como un conjunto de "semi-razones" que si tan dócilmente eran explotados por los hacendados criollos, bien podrían servir de peones económicos al servicio de los colonos extranjeros, dando a éstos un conveniente arranque en sus actividades para muy pronto, por su conducto, lograr la felicidad nacional.

La política colonizadora, fuera de propiciar el desastre de 1846, fue en todos sentidos inefectiva. El país no podía ofrecer verdaderos atractivos a los inmigrantes foráneos porque, en primer lugar, los baldíos eran tierras por lo regular de la peor calidad, sin deslindes, ni protección, ni saneamiento y carentes de vías de comunicación libres al tránsito; en segundo, por la falta de garantías derivada de los frecuentes levantamientos armados, que traían aparejados no solamente variaciones en el poder sino que también en la legislación; y en tercero, porque el caótico sistema comercial vigente hubiera convertido en desastrosa cualquiera empresa de ese tipo que se intentara. Además, el extranjero siempre vio con aprensión la intolerancia religiosa y los privilegios oligárquicos.

En cuanto a los nacionales, éstos, aparte de sus limitaciones económicas y culturales y de las derivadas de su arraigo ancestral al pueblo

natal, nunca tuvieron verdaderas oportunidades para emprender este tipo de aventuras. Fuera de la Ley de Colonización de 6 de abril de 1830 que, como nos ilustra el maestro Mendieta y Núñez, ofrecía a las familias mexicanas "fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y útiles de labranza" (36) —sólo que en una época de las más turbulentas de nuestra historia—, en general las tierras eran ofrecidas a título oneroso, sin obligaciones especiales para el empresario o para el Estado y siempre mediante el cumplimiento de una larga serie de trámites burocráticos que generalmente tenían que ser ventilados en las cabeceras estatales, si no en la misma capital de la República. El lucro era un objetivo importante a perseguir, y nuestro pueblo nunca representó ventaja económica alguna en este terreno.

II.—DESAMORTIZACION.—La lucha contra la vinculación de la propiedad territorial tuvo dos objetivos principales: la Iglesia y las comunidades indígenas, que a continuación trataremos por separado.

A).—La Iglesia. Como entidad soberana dentro del Estado, el clero no resintió daño directo alguno durante la primera mitad del siglo anterior. Cierto que, conforme a las directrices europeas, se habían intentado desde tiempo atrás algunos ataques marginales a sus inmensas riquezas, principalmente contra los bienes de obras pías (en 1822), los de temporalidades (en 1829) y los pertenecientes a la Inquisición (nacionalizados en 1813 y sacados a remate en 1838); también había sido objeto de ciertas medidas locales de carácter político-económico, tales como la secularización de las misiones californianas en 1833 y de los bienes del clero de Puebla en 1854, pero todo esto en realidad no había lesionado seriamente el poder eclesiástico, en primer lugar porque el caudal principal de sus propiedades permaneció incólume y en segundo porque la mayor parte de estas medidas no pudieron ser cumplimentadas hasta sus últimas consecuencias.

Pero el mismo clero no se sentía ya muy seguro y así, según lo expuesto por José Ma. Pérez H., de los 50 millones de hectáreas que poseía en 1821, había gradualmente enajenado grandes cantidades, al grado de que para mediados de la centuria contaba sólo con alrededor de 30 millones (37), repartidas en 861 fincas rústicas.

El 23 de febrero de 1855, España decretó la desamortización de todas las propiedades pertenecientes a las corporaciones de cualquier tipo (38) y en México, triunfante la revolución de Ayutla, la disposición ibera fue repetida casi letra por letra en la que fue expedida el 25 de junio de 1856. Sus motivaciones, contenidas en la circular que remitió la ley dos días más tarde, eran: "primero, como una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen; segundo como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizandó la propiedad raíz, que es la base natu-

<sup>36</sup> Id, 12, pág. 82

<sup>37</sup> Cit. por Peña Moisés T. de 1a; id, 10, pág. 293.

<sup>38</sup> Id 1, pág. 102.

ral de todo buen sistema de impuestos". Era, pues, una medida de carácter meramente económico que nada tenía que ver con las cuestiones sociales.

Las adjudicaciones se harían dentro del término de tres meses (Art. 9o.), en favor de los arrendatarios (Art. 1o), de los denunciantes, pasados los tres meses (Art. 8o.) o del mejor postor, en remate, cuando los bienes no estuvieren arrendados (Art. 5o.). Todas las operaciones serían a título oneroso, a favor de las corporaciones, las cuales no podrían en lo sucesivo "adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces" (Art. 25), pero a cambio podrían imponer el producto de los bienes desamortizados y sus ingresos futuros de distinta índole "sobre propiedades particulares o invertirlos como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles" (Art. 26). Además, conforme a lo dispuesto en el Art. 33, tanto la alcabala del 5% como los gastos de remate y adjudicación correrían por cuenta del adquirente.

Indudablemente que esta constituyó una medida muy favorable a los intereses del clero, porque no sólo le facilitaba el camino para deshacerse, sin molestias ni gastos, de esos bienes que ya empezaban a convertirse en una carga pesada, sino que además le abría la posibilidad de que multiplicara grandemente sus ganancias, con el auxilio de una adecuada administración. Pero la Iglesia no estaba dispuesta a aceptar órdenes y una vez que la ley de desamortización fue incorporada al Art. 27 de la Constitución de 1857, se lanzó a la lucha abierta.

Ante tal situación y con la necesidad de cortar las fuentes económicas del poder eclesiástico, el Gobierno del señor Juárez expidió, desde Veracruz, la Ley de Nacionalización el 12 de julio de 1859, por la que todos los bienes administrados por la Iglesia pasaron a poder de la Nación (Art. 1o.), siendo en el futuro nulas todas las enajenaciones que se hicieran sobre esos bienes sin autorización expresa del poder público (Art. 22) y sin que pudiera en lo sucesivo recibir ofrendas e indemnizaciones consistentes en bienes raíces (Art. 4o.), medida esta última posteriormente ratificada en los artículos 12 y 15 de la Ley sobre Libertad de Cultos de 4 de diciembre de 1860.

Debieron pasar 28 años para que los conceptos que el Dr. Mora externara en 1831 fueran aplicados, en el sentido de que, en cuanto a sus propiedades, la Iglesia era una corporación civil igual a las demás y, como tal, estaba sujeta a las leyes comunes en cuanto a aquéllos.

B).—Las comunidades indígenas. Como ya quedó asentado en parte anterior, la lucha en contra de las propiedades de los pueblos comenzó desde las postrimerías de la Colonia y sin mayor reflexión siguió siendo impulsada, con manifiesto desgano, por los gobiernos independientes.

Era algo así como un no dejar en el que no faltaba la mano codiciosa de los latifundistas, que encontraban un obstáculo molesto en la defensa colectiva que de sus tierras hacían las comunidades, pues no es de creerse que ni los más intransigentes conservadores hayan desconocido la importancia que revestía esta forma de propiedad, que para mediados del siglo anterior proporcionaba el sustento a alrededor de 300,000 familias (más de un millón de personas), distribuidas en 5,000 a 7,500 con-

gregaciones que usufructuaban unos 30 millones de hectáreas (39), que eran explotadas en una mayor proporción que el promedio y hasta con cierta eficiencia, precisamente a causa de la mutua cooperación y asistencia que tal sistema favorecía, a falta de créditos y de garantías.

Pero cuando nuestros legisladores se avocan a la tarea de imitar, lo hacen sin cortapisas y sin importarles mucho los efectos buenos o malos, con tal de cuidar el aparato y la ostentación foránea; y si España, la añorada Madre Patria, había decidido llevar adelante un desamortización total y absoluta —aunque luego restringida en lo conveniente— de sus tierras, ¿cómo podríamos ser menos, aun a despecho de que nuestro pueblo fuera tan singular en características y circunstancias, que difícilmente una misma medida podía ser aplicada a todos los sectores sociales o geográficos simultáneamente; y con más razón las importadas del exterior que corrían el riesgo de convertirse en desastrosas a corto plazo?

Si tan sólo se les hubiera modificado para adaptarlas a las peculiaridades mexicanas, los perjuicios seguramente que hubieran sido menores; pero la excesiva reverencia hacia la intelectualidad europea conceptuaba las protestas del humanismo social como desacatos de lesa majestad que podían ser tolerados —hasta cierto punto—, pero no aceptados. El cuidado escrupuloso de las formas legales era capital, en tanto que la esencia... bueno, después de todo, los destinatarios ni iban a conocer su contenido —sólo los efectos— ni disponían de medios para protestar; su única misión en el mundo consistía en servir y obedecer al amo blanco y aceptar todas las adversidades con cristiana resignación, que para ello Dios los había creado inferiores y nada podría variar Su mandato.

Por otra parte, nos parece que mucho tuvo que ver el mismo moderatismo de la Ley, en su afán de no provocar demasiado al clero haciéndolo aparecer como objetivo único de la misma, para la inclusión en el Art. 30., de los Ayuntamientos dentro de sus postulados. Ciertamente que el Art. 80. exceptuaba a los "ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan", pero nada se dijo acerca de los terrenos de comunidad o de repartimiento, los cuales fueron incluidos expresamente en el Art. 11 del Reglamento expedido en la misma fecha (40), para quedar definitivamente suprimidos en el Art. 27 de la Constitución de 1857, que no consideró excepciones en cuanto a las corporaciones civiles.

Las comunidades, sin embargo, obstinadamente siguieron resistiendo la desintegración, y todavía en 1883 y 1894 el Porfiriato hubo de recurrir a medidas de fuerza —algunas de ellas verdaderamente sanguinarias— para obligar a los fraccionamientos; pese a todo lo cual, para el año de 1907, únicamente se habían logrado adjudicar en propiedad 664,423 ha. en favor de 23,425 jefes de familia (41); un paupérrimo resultado para tanta sangre y tantas lágrimas derramadas.

La propiedad particular, por su parte, había quedado legalmente desamortizada por un decreto dado el 7 de agosto de 1823 que refrendó la ley española de 27 de septiembre de 1820 suprimiendo los mayoraz-

39 Id. 10, pág. 294.

40 Id. 12, pág. 96.

41 Id. 10, pág. 294.

gos (42) y que posteriormente ratificara el artículo 75 del Estatuto Orgánico Provisional de 1856; pero exceptuando algunas medidas extra-legales de carácter limitado que esporádicamente se intentaron en diversas regiones del país —como las de Lorenzo de Zavala en 1827 y 1833, reparando tierras en el Estado de México pertenecientes a extranjeros residentes fuera de la República—, ninguna otra providencia se esbozó siquiera en contra de los latifundios “laicos”, los cuales concentraban de 40 a 45 millones de hectáreas en muy pocas manos (43). El criterio dominante era en el sentido de que se les podría comprar, pero únicamente lo que ellos quisieran vender.

En cambio, si fueron favorecidos con deferencias privilegiadas a través de todas las etapas históricas; y de manera muy especial, aunque indirecta, a raíz de la expedición de las dos leyes reformadoras arriba reseñadas: fueron ellos los solos gananciosos, porque eran los únicos con posibilidades económicas para comprar el perdón eclesiástico a la excomunión decretada por la Santa Sede; eran también los únicos con solvencia pecuniaria suficiente para pagar la alcabala del 5% y los gastos adjudicatorios estatuidos por los artículos 32 y 33 de la Ley de Desamortización; y, como corolario, fueron a su vez los únicos que pudieron hacerse de los bienes nacionalizados, en una época en que el Gobierno Juarista tenía gran necesidad de recursos para consolidarse.

Los comuneros, en contraste, aparte de que por su ignorancia difícilmente llegaron a conocer la Ley, carecían de los recursos para cumplir con las cargas y, por consiguiente, pasados los tres meses legales, empezaron a ser víctimas de denuncios impunes sobre sus tierras; por lo que Lerdo de Tejada, entonces Ministro de Hacienda, se vio precisado a emitir una resolución, el 19 de octubre de ese mismo 1856, en el sentido de que las tierras cuyo valor no excediera de \$200 les fueran adjudicadas gratuitamente a los poseedores. De muy poco beneficio resultó a la larga esta medida porque los indígenas, con sus muchas necesidades y nullos recursos, no estaban en posibilidad de retener su nuevo patrimonio y pronto fueron fácil presa de los voraces capitalistas, que además se ahorran con la compra directa el pago de los gastos adjudicatorios.

De hecho fue esa última disposición la que vino a dar el golpe de gracia a las comunidades del Centro y Norte del país; y de una manera radical, porque conforme al tenor del artículo 27 Constitucional, tanto los ejidos como todas las tierras de los servicios públicos quedaron sujetas a la apropiación particular y al denuncia. La rapiña fue completa, salvándose sólo los poblados más alejados y no codiciados por sus escasas posibilidades económicas.

Puede afirmarse que la Ley de Desamortización fue radicalmente anti-agrarista por omisión, ya que no contiene en su articulado disposición alguna que obligara a los adquirentes a fraccionar y vender sus nuevas propiedades, sin importar su tamaño. En su resolución ya citada del 9 de octubre, Lerdo de Tejada afirma que uno de los principales fines de la Ley era el de desintegrar los latifundios creando la pequeña propiedad, lo cual no pasó de ser una mera argumentación para justificar la

<sup>42</sup> Id. 12, pág. 124.

<sup>43</sup> Id. 10, pág. 293.

excepción que se hacía en favor de los labradores pobres, porque la misma no contiene, lo repetimos, ningún ordenamiento que justifique tal afirmación.

El pueblo siguió sujeto a su secular condición de mero espectador y víctima de los vaivenes políticos porque, como agudamente observa don Moisés T. de la Peña, "la proyección humanista del problema hiere sensibilidades excepcionales, pero no alcanza a los políticos e intelectuales del siglo pasado" (44).

Con el Porfiriato cobró forma e institucionalidad una de las contradicciones más flagrantes de nuestra historia: la vigencia teórica de la Constitución liberal de 1857, por un lado; y el dominio más absoluto, en todos los terrenos, de los antiguos conservadores, por el otro.

Las antes divergentes ideologías quedaron aglutinadas en el "cientificismo" que vino a colmar las aspiraciones de ambos bandos —las de unos por su contenido y las de los otros por sus resultados—; para ellos el capital lo era todo, sin importar las consideraciones de cualquiera otra índole, y como a raíz de la Reforma el poder económico del clero había quedado seriamente mermado y no existía ningún otro capitalista de importancia en el país, todos los esfuerzos deberían ser dirigidos a atraer esas inversiones foráneas que habrían de impulsar definitivamente a la economía nacional. "Obsesionado el general Díaz por la idea de atraer capitales —comenta Paseor Rouaix—, les concedía una protección incondicional y los consideraba como el único factor que daba prosperidad al país" (45).

De nuevo se daba el caso, tantas veces repetido anteriormente, de la adopción desenfrenada de ideologías extrañas sin tomar para nada en consideración las circunstancias especiales propias, adicionando tal aberración con el entronizamiento de una de las administraciones públicas más inmorales de que se tenga memoria. Ahora ni siquiera el consuelo de un posible golpe de Estado quedaba a los menesterosos, pues además de que la figura heroica del general Díaz era universalmente respetada, la misma polarización ideológica y el uso despiadado y artero del ejército por la dictadura, imponían un eficiente freno a todos los intentos de oposición abierta y efectiva.

Naturalmente que, como las únicas riquezas de que disponía el país para su entrega al capital extranjero eran las naturales, éstas fueron las primeras en ser objeto de transacciones y dádivas.

La Ley de Terenos Baldíos de 20 de julio de 1863, vigente hasta 1894, adoptó el sistema de denuncia (Art. 2o.), corriendo todos los gastos por cuenta del denunciante (Art. 22); fijó un máximo apropiable de 2,500 hectáreas para los no poseedores (Arts. 2o. y 8o.), y tanto a éstos como a los usufructuarios, arrendatarios y aparceros les dispensó facilidades y garantías adicionales (Arts. 5o., 8o., 11 y 12), imponiendo a los adquirentes la obligación ineludible de mantener por lo menos un habitante por cada 200 ha. durante los primeros 10 años (Art. 10). Contenía además disposiciones para evitar la acumulación territorial, obligando al pago de una alcabala del 25 por 100 si el adjudicatario fuese colindante,

<sup>44</sup> Id. 10, pág. 278.

<sup>45</sup> Id. 32, pág. 18.

tanto en el momento de la operación (Art. 22), como en las transacciones subsiguientes que se efectuaran en un período de 10 años (Art. 25).

En su artículo 10. esta Ley —dada por don Benito Juárez en San Luis Potosí durante su penosa peregrinación hacia el Norte—, en violación aparente de los términos absolutos contenidos en el Art. 27 de la Constitución vigente, al definir los baldíos menciona una “corporación autorizada para adquirirlos”, introduciendo la ficción jurídica de una “corporación oficial” distinta de las civiles y eclesiásticas objeto de la prohibición constitucional. Ahora bien, se ha dicho que uno de los óbices más destacados para la colonización fue el hecho de que los baldíos carecían de deslindes, y creemos que fue precisamente la disposición que se comenta la que abrió las puertas para que en la Ley de Colonización de Lerdo, fechada el 31 de mayo de 1875, se mencionara abiertamente a las compañías deslindadoras —las llamaba exploradoras—, cuya actuación sería recompensada con la tercera parte de los terrenos habilitados (46).

Con tales antecedentes surgió, el 15 de diciembre de 1883, la impecable y trascendental Ley de Colonización del Gral. Manuel González, el más técnico y completo documento dado en toda la centuria precedente relativo a la materia, destinado, teóricamente, a efectuar el deslinde masivo y acelerado de los baldíos y para servir de señuelo a millares —quizá millones— de inmigrantes extranjeros.

Para tal fin reglamentó ampliamente el instrumento primordial del que habría de servirse idóneamente, según sus creadores: las compañías deslindadoras-colonizadoras, que podían revestir tales calidades simultáneamente o por separado.

Tres mandamientos avalaban sus impecables concepciones: disponía en su artículo 16 la cesión gratuita de 200 ha. a mexicanos que quisieran repatriarse hacia los “lugares desiertos de las fronteras de la República”; en el 17 el pago por el Gobierno Federal de los gastos de transporte, de manutención hasta por 15 días y de avío, reembolsables a diez años; y en sus Arts. 28 y 30 abrió la posibilidad de colonizar terrenos de particularidad, ya fuera por el dueño mismo o por cuenta de la Hacienda Pública.

Los efectos de esta en apariencia tan benéfica disposición, fueron totalmente adversos e indudablemente más desastrosos que los de ninguna otra de las que le precedieron; y figuraron en ello, como factores primordiales, los tres que a continuación se exponen:

a).—Liberalidad extrema hacia las compañías.—Sin límite alguno podían, conforme al tenor del Art. 19, designar los terrenos que se proponían habilitar y su extensión, en tanto que el Art. 21 les concedía una compensación de la tercera parte de los baldíos deslindados. Prácticamente, pues, no reconocía más confines su posibilidad de apropiación que la medida fijada por sus alcances y ambiciones, con la ventaja adicional de que dichos terrenos quedaban de su absoluta propiedad excluidos de toda obligación colonizadora (Art. 22), con la única limitación, contenida en el Art. 21, de no enajenarlos en lotes mayores de 2,500 ha. o a extranjeros no autorizados.

<sup>46</sup> Id. 12, pág. 107.

Por otra parte, en su calidad de colonizadoras —o cuando posteriormente se transformaran en tales— gozaban de la franquicia concedida por la fracción I del Art. 25, de la "Venta a largo plazo y módico precio de terrenos baldíos o de propiedad nacional, con el exclusivo objeto de colonizarlos", la cual les brindó la oportunidad de quedarse con el todo —las restantes 2/3 partes— a precios irrisorios.

b).—Deficiente titulación. Burocratismo.—"Los terratenientes en grande escala —relata Pastor Rouaix—, poderosos y ricos, arreglaban con toda facilidad su nueva titulación, mientras que los pequeños propietarios y los pueblos y congregaciones, con títulos primordiales siempre vagos y deficientes, tenían enormes dificultades para atender una larga tramitación en las oficinas de la capital de la República, por lo que, con tristeza primero y hondo rencor después, veían cómo se les arrebatava parte o toda la extensión del patrimonio rústico de sus familias" (47).

c).—Inmoralidad administrativa.—No existiendo ya al frente del Gobierno un Juárez enérgico, alerta y rectilíneo que exigiera el cumplimiento de la ley a toda costa, los síntomas venales no tardaron en presentarse: grandes dádivas territoriales a favoritos, escandalosas composiciones con los latifundistas, administración de justicia sectaria y negligente, etc. La complicidad interesada e incondicional de las autoridades con los soberanos manejos de las compañías, facilitó el que éstas se aprovecharan de todas las ventajas sin preocuparse seriamente por cumplir ninguna de sus obligaciones contractuales y legales —y muy a menudo violándolas abiertamente—; al grado de que a 26 años de su constitución y funcionamiento, en el Art. 2o. del Decreto de 18 de diciembre de 1909 se hubo de disponer la rectificación de todos los deslindes practicados con anterioridad.

Pero el climax de la imprevisión y del entreguismo habria de llegar con la expedición de la nueva Ley de Baldíos, fechada el 26 de marzo de 1894. Para demostrarlo bastará con transcribir algunos de sus múltiples preceptos:

Art. 7o.: "CESA LA OBLIGACION hasta ahora impuesta a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos de TENERLOS POBLADOS, ACOTADOS Y CULTIVADOS; y los individuos que NO HUBIEREN CUMPLIDO LAS OBLIGACIONES QUE A ESTE RESPECTO HAN IMPUESTO LAS LEYES ANTERIORES A LA PRESENTE, quedan EXENTOS DE TODA PENA, sin necesidad de declaración especial en cada caso y SIN QUE LA NACION PUEDA EN LO FUTURO SUJETAR A INQUISICION, REVISION O COMPOSICION LOS TITULOS YA EXPEDIDOS, NI MUCHO MENOS REIVINDICAR LOS TERRENOS QUE ESTOS AMPAREN, por la sola falta de población, cultivo o acotamiento".

Art. 8o.: "CESA TAMBIEN LA PROHIBICION IMPUESTA A LAS COMPAÑIAS DESLINDADORAS DE TERRENOS BALDIOS, por el Art. 21 de la ley de 15 de diciembre de 1883 o por cualquiera otra disposición legal, de ENAJENAR las tierras que les hayan correspondido, por compensación de gastos de deslinde, EN LOTES O FRACCIONES QUE EXCEDAN DE DOS MIL QUINIENTAS HECTAREAS; y si alguna enajenación se hubiere hecho en lotes o fracciones de mayor extensión, NO

**PODRA SER INVALIDADA POR ESE SOLO MOTIVO, NI LA NACION PODRA EN NINGUN TIEMPO REIVINDICAR LOS TERRENOS QUE ESTOS AMPAREN** por sólo esta circunstancia". (Resultado: más de 20 millones de hectáreas que las compañías recibieron como compensación, quedaron a la postre en propiedad de ocho ex-socios, a un promedio aproximado de 2.5 millones para cada uno de ellos).

Art. 20: "La adjudicación de terrenos baldíos y nacionales, así como las **EXCEDENCIAS Y DEMASIAS**, con sujeción a los trámites y formalidades establecidas en esta ley, **CONFIERE AL ADQUIRENTE LA PROPIEDAD DEL TERRENO CONTRA LA NACION** y contra los particulares...".

Art. 67: "Subsisten la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las **COMUNIDADES** y corporaciones para poseer bienes raíces. En caso de que en la concesión no se hubieren fijado ni la extensión ni los límites de dichos terrenos (fundo legal), se asignará **A CADA POBLACION UNA LEGUA CUADRADA**, conforme a las disposiciones antiguas, **SIEMPRE QUE HAYA TERRENOS BALDIOS EN LOS QUE PUEDA HACERSE EL SEÑALAMIENTO**, porque **NO HA DE INVADIRSE LA PROPIEDAD PARTICULAR, NI HA DE TOMARSE DE LOS BALDIOS MAYOR CANTIDAD DE TERRENOS QUE LA QUE EXPRESE LA CONCESION**". (¿Cómo molestar a un compadre latifundista para favorecer a un miserable villorrio y quitarle peones baratos a la hacienda?).

Si bien el Art. 68 admitía a composición a las poblaciones en relación con las excedencias que estuvieran poseyendo "a título de ejidos", y el Art. 69 restituyó la personalidad jurídica a los Ayuntamientos para efectuar dichas composiciones y para "defender de denuncios ilegales a los ejidos, terrenos y montes de los pueblos", la lectura completa de dichos preceptos en relación con el Art. 67, no deja dudas de que su objeto era el de acelerar los fraccionamientos y las adjudicaciones a particulares iniciadas por la desamortización, y a las que las poblaciones seguían oponiéndose decididamente.

Para dar completa seguridad tanto a los hampones territoriales ya consolidados como a los indecisos en potencia, el Art. 48 dispuso que toda inscripción en el Gran Registro de la Propiedad de la República sería considerada como "perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión", con la consecuencia de que ni el Gobierno Federal mismo podría "exigir en ningún tiempo **LA PRESENTACION DE TITULOS O DOCUMENTOS PRIMORDIALES**, ni mucho menos **SUJETARLOS A INQUISICION O REVISION DE NINGUNA CLASE...**". Así, un módico cohecho garantizaría la impunidad indefinida a los despojadores y tranquilidad perpetua a los terratenientes.

Definiendo la política a seguir para el futuro, el Art. 21 estipulaba que "El Ejecutivo Federal queda facultado para reservar temporalmente los terrenos baldíos que estime conveniente, para conservación o plantío de montes, **RESERVACION O REDUCCION DE INDIOS, O COLONIZACION**, en los términos que establezcan las leyes". Como se ve, la colonización pasaba a ocupar un lugar secundario en los propósitos gubernamentales y, además, se adoptaba el "modus operandi" anglo-sajón con respecto de las tribus indígenas —muy numerosas aún en las zonas fronterizas—, de reducirlas a confinamiento segregacionista, llegando el abe-

rrante malinchismo del Porfiriato, en este terreno, a la impudicia suprema de efectuar matanzas ominosas entre los grupos que se negaban a aceptar los latrocinios de las compañías norteamericanas y europeas, probando de paso la efectividad de las armas de nueva adquisición.

Para dar digno remate a todo lo anterior, el Art. 60. declaró que ahora los denuncios sobre baldíos podrían hacerse "SIN LIMITACION DE EXTENSION" y el Art. 44 aumentó a 5,000 ha. la superficie susceptible de prescripción adquisitiva. Es notable en este respecto que, teniendo nuestros legisladores a la vista los admirables resultados obtenidos por los EE.UU. a partir de la "Homestead Act" de 1862, que reparó tierras a razón de 60 ha. por interesado, insistían en regalar latifundios a destajo, aun teniendo en cuenta que dicho país tiene tres veces la extensión territorial del nuestro.

"La política agraria del Porfirismo —comenta don Pastor Rouaix— es inexplicable, no tuvo motivo ni tiene disculpa, porque mientras el Gobierno español cedía los terrenos a sus nacionales, o a individuos emprendedores radicados en el país, que formaban familias mexicanas a quienes pasaban por herencia las propiedades, el Gobierno de la República independiente, que se jactaba de su origen popular y de su liberalismo, las concedía a extranjeros, ingleses y americanos, principalmente... También las adquirirían capitalistas mexicanos apoltronados en sus oficinas de la ciudad de México, que las tenían como una reserva de su capital para realizarlas pasándolas al primer extranjero que se presentara" (48).

En efecto, como producto preclaro de la dictadura, un nuevo tipo de latifundismo, al lado del señorial, tomó carta de naturalización en el país: el destinado a la especulación capitalista. La colonización y el desarrollo económico de las zonas despobladas fueron dejados de lado en favor de los manejos, la más de las veces fraudulentos, de la nueva casta privilegiada.

De los latrocinios no se escaparon ni tan siquiera las vedadas franjas fronterizas y costeras, que en grandes extensiones fueron prácticamente cercenadas de la soberanía nacional, burlando todas las prohibiciones legales, por el simple expediente de constituir sociedades anónimas a granel. "Por este subterfugio —nos dice Rouaix— las acciones podían aparecer que habían pasado a otros dueños sin ningún requisito notarial que cuando menos identificara al poseedor, lo que traería como consecuencia que sobre una propiedad netamente mexicana viniera una reclamación diplomática por daños o perjuicios, porque los accionistas eran extranjeros" (49).

Capítulo aparte lo constituían el Clero y los bancos: el primero, por "autorizaciones tácitas o disimulos solapados de las autoridades administrativas y judiciales" (50) e indirectamente favorecido por la Ley de Liberación de fincas de 1892, volvió a "tener propiedades y a manejar capitales, ocultándose, sin embargo, tras el parapeto de una sociedad anónima que era la que aparecía como legalmente dueña y administrado-

48 Id. 32, pág. 23.

49 Id. 32, pág. 25.

50 Id. 32, pág. 25.

ra" (51); los segundos por su parte, como sucesores de la Iglesia en el campo crediticio, acapararon grandes extensiones dadas por los terratenientes como garantía hipotecaria o prendaria, al amparo de la reforma al Art. 27 constitucional del 4 de mayo de 1901, en el sentido de que "Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado (bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones e instituciones religiosas), podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios (los destinados inmediata y directamente a su servicio y objeto), los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas...".

Así las cosas, la situación agraria en los inicios del siglo que vivimos no podía ser más deplorable: afirma Bruce Brinsmade —citado por el maestro Angel Caso—, que de los aproximadamente 2 millones de kilómetros cuadrados con que cuenta el país, 880,000 (44%) pertenecían a unas 11,000 haciendas; 200,000 (10%) a las compañías de terrenos; 120,000 (6%) a fundos legales y ejidos; 400,000 (20%) a ranchos pequeños (gran parte de ellos en propiedad de los mismos hacendados); y 400,000 (20%) eran terrenos nacionales. "Esta tabla —agrega— muestra una concentración de la propiedad sorprendente; once mil haciendas ocupan el 44% del área total y abarcan MUCHOS DE LOS TERRENOS DE PRIMERA CLASE. El promedio de extensión de estas haciendas es de OCHENTA KILOMETROS CUADRADOS (ocho mil hectáreas) equivalentes a tres leguas cuadradas españolas. Cuando, como a menudo sucede, UNA SOLA PERSONA POSEE MUCHAS HACIENDAS, SUS TENENCIAS UNIDAS SON VERDADERAMENTE COLOSALES. Las propiedades de las dieciocho compañías de terrenos más importantes, suman el promedio de CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO KILOMETROS CUADRADOS (444,400 ha.) por cada una, o sea LA MITAD DE LA EXTENSION DE PORTUGAL; en tanto que unas cuantas docenas de compañías son dueñas del 10% del área total, o sea una mitad de lo que poseen los pequeños agricultores, y EL 67% MAS QUE LOS FUNDOS Y EJIDOS. TODA LA POBLACION LIBRE DE MEXICO ESTA PUES RESTRINGIDA A UNA CUARTA PARTE DEL AREA TOTAL, y ésta DE SEGUNDA CLASE O PEOR; en tanto que la mayor parte de los terrenos nacionales del presente son montañas, desiertos o terrenos pantanosos. ACTUALMENTE VARIOS MILES DE INDIVIDUOS Y UNAS CUANTAS COMPAÑIAS TIENEN PODER LEGAL PARA EXCLUIR A UNA NACION DE QUINCE MILLONES DE HABITANTES DE LA MEJOR PARTE DEL PROPIO PAIS" (52). Es decir, que en menos del 0.05% de la población se hallaba concentrada más de la mitad del territorio nacional.

Según nos ilustra el maestro Silva Herzog, de los 15.160,369 pobladores que habitaban el país en 1910, el 78.42% (con proporción probablemente bastante mayor en las zonas rurales) eran analfabetos; aproximadamente el 80% de ellos —unos 12 millones— dependían del salario agrícola; y el 96.9% de los jefes de familia rural "no eran dueños de un solo pedazo de

<sup>51</sup> Id. 32, pág. 25.

<sup>52</sup> Id. 1, pág. 120.

tierra" (53). La condición de los jornaleros del campo —principalmente los peones acasillados y sus familias— llegó a extremos caóticos de degradación y servilismo nunca soñados durante la Colonia, y la economía agrícola misma cayó a niveles irrisorios de costeabilidad, rendimientos y volumen de producción. Tal era, a grandes rasgos, el panorama agrario de México al inicio del movimiento revolucionario de 1910.

La expansión de la educación laica en los centros urbanos de mayor relieve, las nuevas facilidades de comunicación tanto dentro del país como hacia el exterior y el contacto con obras y opiniones de pensadores revolucionarios radicados en Europa y los Estados Unidos, entre otros factores, habían ido creando, hacia las postrimerías de la centuria precedente, una élite intelectual de nueva horma que, siguiendo el ejemplo de sus ilustres antecesores en el Congreso Constituyente de 1856, no temía ni se avergonzaba de sus ideales humanistas y con gran valentía y desprecio por las medidas represivas de la dictadura, se aventuraba temerariamente a la exposición abierta, mediante publicaciones de diversas índoles, de los terribles problemas que aquejaban al pueblo y que nadie trataba de resolver. "Esta prensa independiente, combativa, viril, es —afirma el maestro Mendieta y Núñez—, a pesar de sus defectos de presentación y de estilo, precursora de la Revolución de 1910" (54).

Autores hubo de la categoría de don Justo Sierra, que en época tan lejana como el año de 1876, se atrevió a sostener en el periódico "El Federalista" la desamortización de la propiedad rústica mediante expropiación, SIN INDEMNIZACION PREVIA y que en 1878, en "La Libertad" expuso la tesis de que la propiedad es un derecho social y no natural, que reconoce como límite el bien común; tesis ambas que posteriormente defendiera ante la misma Cámara de Diputados en 1881 (55). Con él se podrían mencionar a muchos otros ideólogos, tal vez de no tan avanzado cuño en sus arranques, pero ya alentados por francas tendencias reformistas, tales como Wistano Luis Orozco, Ricardo Flores Magón, Agustín Molina Enríquez, etc.; aunque no puede decirse que se haya iniciado o configurado, hasta ya avanzada la etapa bélica, corriente doctrinaria alguna con características homogéneas y definidas a causa de las circunstancias nacionales, y quizá también, por la escasez de ejemplos o antecedentes foráneos que pudieran ser imitados.

El pueblo en general, por su parte, carecía por completo de una conciencia social o tan siquiera aspiraciones fuera de los que don Justo Sierra llamara "sus dos goces supremos": la embriaguez y el culto. El peso de las tradiciones centenarias y los rigores de la tiranía, lo tenían sumido en una especie de sopor que sólo esporádicamente se veía violentado por brotes rebeldes aislados, que poco a poco se fueron haciendo más frecuentes a medida que se incrementaban las arbitrariedades.

El Porfiriato había iniciado, con no meditada deliberación, una pequeña avalancha que pronto se convirtió en alud fuera de todo posible control, por más que en su postrer decenio fueron tomadas algunas me-

<sup>53</sup> Id. 4, pp. 122 y 123

<sup>54</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, Dr.: "Ensayos Sobre Planificación-Periodismo-Abogacía", pp. 65 y 67.

<sup>55</sup> Id. 4, pp. 102 y 103.

didadas legislativas que muy poco resolvieron por su carácter limitado, pero cuando menos mostraron que la misma casta "científica" se había dado cuenta de la monstruosidad cometida: por principio de cuentas, en 1906 se prohibió el pago de compensaciones con baldíos y fueron desautorizadas las compañías deslindadoras; y el 18 de noviembre de 1909, fue expedido un Decreto que suprimió los denuncios; prohibió al Ejecutivo la enajenación de los terrenos nacionales, destinándolos, al igual que los baldíos, a la colonización; prohibió también —siguiendo tardíamente el ejemplo anticipado por Maximiliano en su Ley de Tierras de Comunidad y Repartimiento de 26 de junio de 1866— la venta a una sola persona de más de 5,00 hectáreas; y, finalmente, anticipó las medidas previsoras y protectoras que más tarde habrían de ser aplicadas al régimen ejidal, declarando en su Art. 9o., que las tierras comunales debían quedar bajo el dominio directo del adjudicatario, por lo menos durante los primeros diez años, tiempo durante el cual serían también inafectables y de su exclusivo usufructo, con la condición única de trabajar la heredad en forma directa y continua. O sea que a 53 años se iniciada la desamortización, al fin se empezaba a tener conocimiento de cuál era una de las causas fundamentales del desastre, pese a que desde sus primeros momentos ya se habían señalado los peligros y experimentado los efectos.

Nada podía ya, sin embargo, detener los acontecimientos, y la tiranía cayó por los medios naturales en que tales transformaciones se operan: la violencia.

La Revolución, que habría de durar más de diez años y dejaría en ese lapso un pasivo superior al millón de muertos, fue conducto promotor de una nueva corriente ideológica de contenido decididamente social, sostenida por dos grupos principales que representaban tendencias uniformes en cuanto a los fines, pero, al igual que aconteciera en el siglo anterior, muy a menudo divergentes en cuanto a los medios, provocando con ello no pocos trastornos a la marcha de las reformas.

La primera, que pudiéramos llamar neo-liberal-pura, era con mucho la mayoritaria y estaba representada, preponderantemente, por campesinos que habían sufrido en carne propia las injusticias pasadas y apoyaban la aplicación de medidas radicales de reivindicación social; en tanto que la segunda, a semejanza de los antiguos modeardos, trataba de operar las transformaciones mediante fórmulas transaccionales que ponían de manifiesto su marcada reverencia por la ortodoxia tradicional y el consiguiente respeto hacia los intereses creados.

Naturalmente que estos últimos, salidos en su mayoría de la clase media y por lo tanto favorecidos con un mejor grado de instrucción, no tardaron en asumir la primacía en todos los terrenos, determinando con ello la derota incruenta de los primeros. Afirmamos que se trató de una derrota, porque la dirección y la orientación de la reforma agraria quedó en manos de elementos que ninguna afinidad íntima tenían con el campesino y sus problemas, y cuyo nivel intelectual superior los condujo a asumir posturas carismáticas y a imponer directrices orientadas, las más de las veces, hacia el apaciguamiento y al control político, dejando de lado la aplicación científica de criterios socio-económicos de progreso real.

Este fenómeno no superado en nuestro medio —aunque superable—, que deriva de la naturaleza humana misma, lo explica convenientemente la eminente socióloga francesa Michelle Mack Lajberich, cuando afirma que “Quienes disponen de los medios intelectuales y materiales indispensables para la elaboración y difusión de un pensamiento filosófico no se colocan —no pueden colocarse— al nivel de los obligados a sufrir presiones determinantes, o más o menos determinantes de su clase inferior, o de su zona geográfico-económica poco desarrollada” (56). Para contrarrestar ese normal desajuste, hubiera sido preciso encontrar la forma de establecer contactos permanentes de características tales, que la autenticidad estuviera asegurada en todo tiempo en relación con una idea central única de progreso; pero ya fuera por falta de voluntad o de medios, los criterios nunca se generalizaron y los estrechos lazos de cooperación igualitaria que en un principio existieron, fueron pronto substituidos por el mandato sin resistencia u oposición de los procedimientos dictatoriales.

La Revolución no significó, como antaño, una sucesión de levantamientos autónomos acaudillados por militares o políticos oportunistas; en cambio, se trató —en sus inicios al menos— de un movimiento multitudinario de carácter espontáneo dirigido por caudillos circunstanciales cuyo único compromiso consistía en encabezar militarmente a los contingentes que de manera voluntaria se habían puesto bajo su mando. Luego, fue el contacto con otros grupos procedentes de todos los ámbitos de la Nación el que facilitó el intercambio de ideas y el descubrimiento de que el problema fundamental era el mismo en todas partes.

Naturalmente que la labor de definir y acoplar criterios no fue fácil, por la lucha de facciones que siguió; por la novedad misma de su contenido; y por el hecho de que los mejores —o más capacitados— intelectos se encontraban al servicio de la oligarquía o de plano se mantenían al margen del conflicto. Tomando en cuenta solamente los planes y programas que a nuestro entender sirvieron de guía o de bandera a las facciones revolucionarias más caracterizadas, como fueron el programa del Partido Liberal (Flores Magón-1906), el Plan de San Luis (Madero-1910), el Plan de Ayala (Zapata-1911), el Plan de Chihuahua (Orozco-1912), el Plan de Veracruz (Carranza-1914), la Ley Agraria de 1915 (Carranza) y la Ley Agraria Villista (Villa-1915), encontramos lo siguiente:

A excepción de la última, todas las demás coinciden en la reivindicación de los bienes despojados a partir de la Ley de Desamortización de 1856. (A este respecto es menester aclarar que la Ley de 1915 se circunscribió en exclusiva al problema ejidal y comunal).

La afectación del latifundio lo sostiene el Plan de Ayala (en una tercera parte), el de Veracruz su disolución y la Ley Villista su fraccionamiento; en tanto que el Partido Liberal y Pascual Orozco postulan sólo la expropiación de las porciones incultas.

El plan de Ayala y la Ley Villista sostienen el requisito de la pre-

56 MACK LAJBERICH Michelle: “De la Necesidad de Considerar las Diversas Concepciones de la Libertad al Buscar Una Conciliación de la Libertad Humana con las Exigencias de la Planificación”; Estudios Sociológicos, pp. 103 a 114.

via indemnización (en el primero de la tercera parte expropiada); no así el Plan de Chihuahua y la Ley Agraria de 1915 que lo ordenan posterior, mediante bonos agrícolas pagaderos a 10 años en el Orozquista, y previo recurso judicial en la Ley Carrancista; Flores Magón lo suprime respecto de los bienes del Clero; y Madero lo impone a los despojadores en favor de sus víctimas, además de la restitución.

La dotación ejidal aparece en el Plan de Ayala y en la Ley Agraria de 1915; incluyendo ambas en sus consideraciones a los montes y aguas de goce común.

Fuera del Plan Zapatista que es muy confuso en la materia, y del programa de Flores Magón que nada dice respecto de las tierras restituidas a las comunidades, las demás abogan claramente por la constitución de la pequeña propiedad en pleno dominio, por medio de repartos a título oneroso (Villa en todos los casos y Orozco en cuanto a las tierras expropiadas) o gratuito (Zapata, Flores Magón y Orozco, éste referido a los terrenos nacionales y baldíos); por medio de la colonización (Flores Magón), de la fundación de pueblos (Plan de Veracruz) o de la dotación ejidal (arriba aparece).

Dan también algunas medidas de carácter económico: el Partido Liberal postula el cultivo obligatorio y el establecimiento de un banco agrícola; la Ley Villista, la más amplia al respecto, fija como límite a las adquisiciones la superficie que el comprador se comprometa a cultivar y hace extensiva la expropiación a las AGUAS, MUEBLES, APEROS Y MAQUINARIA, con el fin de habilitar adecuadamente a los nuevos agricultores.

Ambos documentos anteriores hablan de constituir el patrimonio familiar (el Villista hasta por 25 ha.); Orozco de revalidar y perfeccionar los títulos legales; y tanto el Plan de Veracruz como el programa Liberal tratan la solución del problema social, el primero de manera muy genérica, y el segundo abogando porque se incremente la educación laica, se dé una amplia protección a los peones, medieros y arrendatarios y se prohíba la inmigración china.

En cuanto a los instrumentos legales, Flores Magón propone bases para la elaboración de todo un nuevo cuerpo normativo; el Plan de San Luis declara vigentes todas las leyes anteriores que no sean incongruentes con los nuevos lineamientos; el Plan de Ayala menciona como aplicables las Leyes de Desamortización y Nacionalización; la Ley Villista da un lugar preponderante a las legislaciones locales para su reglamentación y adecuación a las necesidades propias de cada Entidad; y el Plan de Veracruz habla de llevar adelante una política radical, mediante reformas legales que permitan tanto la aplicación de las Leyes de Reforma, como la expedición de nuevos Ordenamientos agrarios.

Finalmente, la Ley de 6 de enero de 1915 creó el instrumento técnico que se encargaría de llevar adelante la cuestión ejidal: la Comisión Nacional Agraria, dependiente de la Secretaría de Fomento. En este respecto nos parece superior el Pacto de la Ciudadela —que en 1913 diera el poder a Victoriano Huerta—, cuyo artículo 2o. ordenó la apertura de “un nuevo MINISTERIO, que SE ENCARGARA ESPECIALMENTE DE RESOLVER LA CUESTION AGRARIA Y RAMOS ANEXOS, denominándose AGRICULTURA...”.

Tal vez el más completo de ellos haya sido el programa del Partido Liberal, pero desgraciadamente sus propugnadores no tuvieron, como grupo, la significación necesaria en la lucha armada. "La confusión de ideas —dice Moisés T. de la Peña— fue la tónica durante muchos años, empezando porque no hubo bandera agraria en su génesis y fue en el transcurso de la lucha entre las facciones revolucionarias, cuando tomó forma, alimentada esa lucha por el fermento agrario que mantenía el descontacto popular, sin que fuera capaz de interpretar de manera clara y coherente las íntimas inconformidades y necesidades de ese pueblo en armas" (57).

El panorama cambió por completo hacia fines de 1916: por primera vez en la Historia Patria, un grupo decidido de legisladores se reunió para llevar adelante una transformación radical de la fisonomía social del país. La explicación más autorizada de tan inusitado suceso es, sin lugar a dudas, la que nos proporciona don Pastor Rouaix: "El Congreso Constituyente —relata— fue la representación genuina del pueblo mexicano, revolucionario en su conjunto, porque todos los diputados fueron elegidos entre los ciudadanos de las provincias que se habían destacado por sus ideas avanzadas o por sus servicios a la causa popular; en su enorme mayoría provenían de la clase media o de las clases proletarias, pues había artesanos y campesinos, profesionistas de reputación local y militares improvisados que habían obtenido sus grados en el fragor de los combates, todos inexpertos en las lides parlamentarias; pero todos inspirados por el entusiasmo de laborar por el beneficio de la Patria" (58).

Acaso por ello fue que, atendiendo más a los intereses generales que al celo doctrinario del clasicismo formal, se obtuvo un documento fundamental, tal vez no muy perfeccionado desde un punto de vista técnico y aun conteniendo serias contradicciones ideológicas, pero que, a pesar de sus deficiencias, sentó las bases de la apreciable transformación que hoy disfrutamos.

Una de las innovaciones más notables que introdujo la Constitución de 1917 que nos ocupa, fue precisamente la contenida en su artículo 27, en el cual se declaró la propiedad originaria y el dominio eminente de la Nación sobre las tierras y aguas que integran su territorio; y por primera vez en el mundo la función social de la propiedad particular en razón del bien público.

Siguiendo nuestra línea expositiva, a continuación trataremos de dar una semblanza más o menos cronológica de cada uno de los aspectos de la Reforma Agraria Nacional que a nuestro parecer ocupan las posiciones más destacadas, a partir de su tratamiento en el artículo 27 original.

I.—LATIFUNDIOS.—Art. 27: Ordenó su fraccionamiento por los mismos propietarios o por la acción expropiatoria de los gobiernos locales, en defecto o negativa de aquéllos, MEDIANTE indemnización pagadera en bonos de la deuda pública. Declaró, además, la nulidad de los despojos cometidos a las "corporaciones de población" a partir de 1856, y revisables y anulables los contratos celebrados a partir de 1876, "que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y ri-

<sup>57</sup> Id. 10, pág. 301.

<sup>58</sup> Id. 32, pp. 46 y 47.

quezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad”.

Durante la etapa comprendida entre los años de 1914 y 1916, los jefes constitucionalistas en campaña efectuaron numerosas afectaciones al amparo de las disposiciones políticas de emergencia dadas por el Primer Jefe; pero una vez consolidado éste en el poder, impuso su moderatismo y frenó los ímpetus iniciales.

Carranza, al igual que Madero pocos años antes, y que tantos otros de sus sucesores, se declaró reacio a los fraccionamientos, dando con ello largos años de tregua a los latifundistas.

La disculpa más socorrida en esos tiempos era la de que se trataba de evitar un desquiciamiento en la producción, cuando era de dominio público que los dueños eran por regla general ausentistas que ninguna ingerencia directa tenían en las explotaciones; mucho más sencillo y benéfico hubiera sido, entonces, aplicar las ideas Villistas de fraccionar las haciendas y expropiar los aperos y útiles de labranza, y hacer entrega de las tierras abiertas al cultivo a los que directamente las trabajaban, dando a los pueblos las cercanas a los mismos y abriendo a la colonización las restantes.

Pero desde un principio se presentaron múltiples obstáculos retardatorios de tipo legal —los más importantes—, social y político, que muy pronto provocaron el desajuste y la casi total paralización, hasta que la mano fuerte del general Cárdenas vino a inyectar nuevos ímpetus transformadores. Creemos que entre los principales figuraron los siguientes:

a).—Aunque implícitamente el párrafo 3o. del Art. 27 declaró de utilidad pública el fraccionamiento de los latifundios, esta parte capital del precepto nunca fue reglamentada por el Congreso Federal por haberse dado absurdamente a los Estados la competencia en dicha materia; y así, aparte del desequilibrio que tal dualidad de atribuciones —la ejidal y comunal en potestad de la Federación— sobre una misma materia —el reparto de la tierra— operó en la esfera pública, la actitud negligente y aun hostil observada por una gran mayoría de las autoridades locales condujo a que el peso de las actividades se centrara, con el tiempo, en la dotación ejidal y en la colonización de baldíos, contribuyendo con ello en gran parte al desvío de los propósitos Constitucionales.

Naturalmente que el obstáculo legal pudo haber sido soslayado, como en muchos casos se hizo, por medios indirectos, de haber existido un verdadero impulso reformador desde el principio. Ejemplo claro lo constituye la Ley de Tierras Libres del 2 de agosto de 1923, que abrió la oportunidad de denunciar extensiones variables de tierras mediante la mera ocupación y cultivo por dos años consecutivos: como no fue reglamentada y dio por ello origen a multitud de abusos, en lugar de emplearla como arma eficaz contra el latifundismo acondicionándola para propiciar una colonización en masa, controlada, fue suspendida su aplicación el 1o. de junio de 1926 y repuesta hasta el 27 de julio de 1934, reformada para dar protección a todas las propiedades particulares sin distinciones. Esa falta de visión y de verdadero radicalismo tornó en nugatoria la única medida de reales posibilidades que pudo haber arrancado de golpe el ominoso pulpo feudal.

Otro efecto derivado de este lamentable sistema implantado por los incisos b y c de la fracción VII del Art. 27 original fue el de que, estando

todo el control de las operaciones irrestrictamente a cargo de las autoridades locales, éstas solaparon a placer multitud de simulaciones dolosas en favor de los terratenientes. Dicha situación se prolongó a lo largo de 17 años, hasta que por la reforma constitucional del 9 de enero de 1934 se adicionó el inciso f de la fracción XVII, en el sentido de que ningún fraccionamiento podría efectuarse sin que antes hubieran quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

b).—La Ley de 1915 sólo concedió derechos dotatorios a los pueblos ya existentes, por lo que únicamente constituía un peligro potencial para las tierras situadas en las cercanías de los mismos; y aunque el Art. 27 en su párrafo tercero consideró la creación de nuevos centros de población agrícola, éstos estuvieron sujetos a una serie variable de requisitos, principalmente en cuanto a su categoría política, hasta que la reforma de 1934 hizo extensivos los derechos a todos los “núcleos de población”.

c).—Tanto en la Ley de 6 de enero de 1915 como en el Art. 27 original, se estipuló para las afectaciones el requisito de un procedimiento judicial, que dio a los propietarios la posibilidad de recurrir al Amparo, con los consiguientes efectos retardatarios, hasta que éste les fue expresamente vedado por Decreto de 23 de diciembre de 1931.

d).—En distintas circulares de la Comisión Nacional Agraria, expedidas en 1916 y 1917, se dispuso que deberían respetarse el casco de las haciendas y ciertas cantidad de sus tierras; y hasta antes de la reforma al Código Agrario efectuada el 9 de agosto de 1937, los peones acasillados fueron expresa e insistentemente excluidos por todas las leyes relativas.

e).—El Decreto de 23 de mayo de 1923 que declaró inafectables los terrenos sujetos a contratos de colonización, dio comienzo a una secuela legislativa que hasta su supresión definitiva por la reforma al Art. 58 del Código Agrario dictada el 31 de diciembre de 1962, se prestó a múltiples encubrimientos y evasiones con el pretexto de la autocolonización por los particulares.

A lo anterior pueden agregarse: el destino que dieron los latifundistas a su prácticamente incólume poderío económico para sobornar funcionarios y llevar adelante, aliados con el Clero, una campaña intensa de desprestigio al movimiento, creando un ambiente adverso en la opinión pública y un acusado complejo de culpa entre los agraristas en potencia; así como las presiones internacionales de que fueron objeto los gobiernos revolucionarios, procedentes en su mayoría del poderoso vecino norteamericano que no paró en medios para proteger a sus nacionales.

Todo ello fue consecuencia de una complicada conjunción de circunstancias que escapan a toda posibilidad analítica; como James G. Maddox señala, “el programa de la Reforma Agraria de México... fue parte cardinal de un apasionante movimiento revolucionario, en el cual un grupo social, económico y político (la aristocracia rural) estaba siendo destruido por otro grupo. Definitivamente, no fue un procedimiento ético, racional, científico, de administración gubernamental. Fue más parecido a una guerra civil que a un estudiado programa de reforma social y económica... Casi cualquier niño de escuela puede notar los innumerables errores que se cometieron, una falta casi total de previsión para lo futuro, iniquidades en la aplicación de la ley, ganancias y logros personales

tegración étnica del país, y que por su notorio atraso y aislamiento careció —y aún carece— de una adecuada representación que defendiera sus intereses. Pero aunque desorientado, el movimiento revolucionario estuvo acompañado por una indudable dosis de audacia que se manifestó en no pocos aspectos de la legislación agraria; y en las reformas al Art. 27, de 1934, a 113 años de la Independencia por fin se reconoció a las comunidades el derecho a elegir y conservar su modalidad institucional: la fracción VII expresamente les concedió tal facultad.

No obstante lo anterior, siguieron siendo objeto de una marcada hostilidad a través de los años, auspiciada tanto por las deficiencias en la titulación de las tierras como por la insistencia oficial de convertirlas al régimen ejidal como condición para el goce de ciertos beneficios, principalmente en el campo de la irrigación controlada. Lo primero comenzó a ser subsanado mediante la expedición de un Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de los bienes comunales, fechado el 6 de enero de 1958, y lo segundo por la práctica apenas iniciada durante el presente régimen, de respetar su integridad aun dentro de los nuevos distritos de riego.

Conforme al Censo de 1960, subsisten en la actualidad 1,915 comunidades con 8.73 millones de hectáreas, 5.15% de las censadas, usufructuadas por un número de agricultores que don Moisés T. de la Peña sitúa en alrededor de 200,000 (60); lo cual les daría un promedio de más de 40 ha. por comunero, casi doblando el correspondiente a los ejidatarios; sólo que por los sistemas agrícolas primitivos que practican y también por las deficiencias topográficas de sus tierras —muchas de ellas en declives montaraces—, la superficie que explotan simultáneamente es de apenas una tercera parte o un poco más.

b).—Propiedad Ejidal.—El sistema ejidal fue implantando, como ya se expresó, por la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, como un medio para constituir la pequeña propiedad plena, lo cual fue ratificado en la fracción VI del artículo 27 constitucional, que dio a las “corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal”, la facultad de disfrutar en común las “tierras, bosques y aguas” de su pertenencia, en tanto las primeras fueran repartidas.

Nuestros primeros reformadores, como buenos tradicionalistas, al parecer optaron por la rutina secular, y una vez disuelto el Congreso Constituyente, hicieron a un lado las previsoras disposiciones del párrafo tercero y centraron su atención en la fuente demagógica preferida de todas las épocas: la dotación de tierras a los pueblos; prueba de ello la encontramos en el hecho de que no fue sino hasta el 30 de agosto de 1932 que se reglamentó la creación de nuevos centros de población agrícola, y que sólo hasta la ya citada reforma del Código Agrario de 24 de marzo de 1936, tuvieron los peones acasillados derecho a ser beneficiados, como tales, por dotaciones ejidales.

No pudieron saber que estaban creando una institución sui generis que pronto se pondría fuera de sus alcances ideológicos, por las necesidades propias de una improvisación que imponían los inusitados ángulos sociales que a cada paso se descubrían, o que se fueron manifestando de

manera espontánea.

Con esa génesis hasta cierto punto ingenua y poco imaginativa, no es raro que la institución que tratamos haya seguido la trayectoria —a veces tortuosa, en ocasiones sorprendente— que a continuación trataremos de exponer:

El primer problema que se presentó fue el de la administración de los bienes ejidales en tanto se efectuaba el fraccionamiento, así como la forma de efectuar este último; por lo pronto, en una circular de marzo de 1917, la Comisión Nacional Agraria declaró que el dominio correspondería a los pueblos y no a las autoridades municipales, y el siguiente mes creó, mediante nueva circular, los Comités Administrativos Ejidales, que se encargarían de administrar el haber común en tanto éste conservara tal calidad. Dichos Comités fueron substituidos en la Ley de Ejidos de 1920, por las Juntas de Aprovechamientos de Ejidos, para ser reinstalados por Decreto de 12 de julio de 1923, ahora con la facultad adicional de dirigir y distribuir las labores agrícolas. La Ley Reglamentaria del repartimiento de tierras ejidales y de la constitución del patrimonio ejidal, fechada el 19 de diciembre de 1925, fue la primera en sistematizar los fraccionamientos, que debían ser efectuados por los Comisarios Ejidales (caucionando debidamente sus manejos); el procedimiento fue ampliado y perfeccionado por la Ley de 25 de agosto de 1927 —y sus reformas—, que substituyó a la anterior, en la cual se sentaron las bases del sistema que aún subsiste: el proyecto de reparto quedaba al cargo de la Comisión Nacional Agraria y, efectuadas las adjudicaciones, la representación del núcleo y la administración de los bienes comunales restantes pasaban de los Comités Administrativos a los Comisariados Ejidales, que serían supervisados por un Consejo de Vigilancia.

La Ley Agraria Carrancista no aludió para nada los bienes comunales que pudieran quedar como remanente de los parcelamientos; y la fracción VI del Art. 27, determinó que sólo las tierras serían repartidas, no así los bosques y las aguas, aunque no hace mención específica sobre la calidad en que los dos últimos habrían de quedar. Por otra parte, el peligro que siempre representaron las adjudicaciones en pleno dominio a los nuevos minifundistas, únicamente fue tratado de manera indirecta en ambas disposiciones: la Ley de 1915, en su Art. 11, dejó a una ley reglamentaria la fijación de las condiciones en que las tierras habrían de ser repartidas (si bien en el último de sus considerandos marca expresamente la finalidad protectora que deberían perseguir), en tanto que el Art. 27 se remite a ella para todos los efectos (aunque al mencionar especialmente a las comunidades pareció excluir de tales medidas a los ejidos) y sólo en el inciso f de su fracción VII mencionó el patrimonio de familia organizado por las leyes locales, sin ninguna relación aparente. Hubieron de pasar ocho largos años para que la arriba citada Ley Reglamentaria expedida por el Presidente Calles el 19 de diciembre de 1925 viniera a resolver ambos problemas, al declarar que la propiedad comunal de los bosques y aguas correspondería a las "corporaciones de población" y que los derechos sobre las parcelas individuales serían inalienables, inafectables, imprescriptibles, heredables incluso en favor de allegados bajo la dependencia económica del ejidatario, y de disfrute familiar.

El mismo Carranza estuvo a punto de hacer naufragar los esfuerzos reformadores que él primeramente impulsara, al ordenar a las Comisiones Local Agrarias, mediante la funesta Circular No. 34, dada el 31 de enero de 1919, el recabo de un documento firmado por los ejidatarios, comprometiéndose a pagar las tierras conforme al monto de la indemnización que posteriormente se fijara; ratificada en el Art. 6o. del Decreto de 10 de enero de 1920 que creaba la Deuda Agraria, esa ominosa disposición fue tachada de inconstitucional y derogada por el Presidente Obregón el 15 de marzo de 1921.

El mismo Primer Jefe, por Decreto de 19 de septiembre de 1916, suprimió las Dotaciones Provisionales que muy saludablemente había instituido el Art. 8o. de la Ley de 1915 en facultad de los Gobernadores y Jefes militares en campaña; reinstauradas por De la Huerta el 7 de agosto de 1920, fueron de nuevo suprimidas por la Ley de Ejidos el 18 de diciembre de ese mismo año y por último definitivamente establecidas por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, que derogó la ley anterior.

Desde el año de 1922 se comprendió la necesidad de dar flexibilidad al sistema, aun en contra de la disposición constitucional, ya que no siempre la explotación individual era al más aconsejable y la colectiva no era posible conforme al texto y al espíritu de la Ley de 6 de enero de 1915. Tal posibilidad no se materializó sino hasta la reforma al Art. 27 efectuada en 1934, que derogó la Ley Carrancista y no incluyó ya limitaciones expresas a la magnitud y calidad de los bienes comunales, así como tampoco puso límite temporal o condiciones a su vigencia.

La magnitud de la parcela individual sufrió también transformaciones notables a través de los distintos ordenamientos legales:

1.—Ley de Ejidos de 1920: La suficiente para que la familia obtuviera un ingreso equivalente al duplo del salario local.

2.—Reglamento Agrario de 1922: 3 a 5 ha. de riego o humedad, 4 a 6 de buen temporal y 6 a 8 en las demás clases; el mínimo si hubiere ciudad o ferrocarril en un radio de 8 km. del poblado; la mitad si fuere otro núcleo con derechos agrarios; y el triple en zonas áridas o cerriles.

3.—Ley Bassols de 23 de abril de 1927: 2 a 3 ha. de riego de 1a. calidad, 2.5 a 4 de riego de 2a. calidad, 3 a 4 de medio riego, 2 a 3 de humedad, 3.5 a 5 de temporal de 1a., 5 a 7 de temporal de 2a. y 7 a 9 de temporal de 3a.; todas ellas en tierras de labor con dotación suficiente de AGUA en las de riego; y una ha. sembrada más cuatro incultas en las zonas henequeneras. A falta de tierras susceptibles de cultivo, y sólo como excepción, se podrían dotar de 3 a 10 ha. de agostadero por cabeza de ganado mayor o 5 de menor y de 2 a 4 en las regiones boscosas. Las ampliaciones solamente se podrían autorizar pasados 10 años, y nunca para ensanchar las parcelas existentes sino sólo para crear otras nuevas.

4.—Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 11 de agosto de 1927: 3 a 5 ha. de riego o humedad, 4 a 6 de temporal de 1a., 6 a 12 de temporal de 2a., 8 a 12 de agostadero o monte bajo, 5 a 10 en monte alto y 24 de agostadero ganadero.

5.—Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927: En su última reforma efectuada el 29 de agosto de 1932, se estableció que la magnitud MINIMA de la parcela sería fijada por la Comisión Nacional Agraria

con acuerdo del Presidente de la República, y en ningún caso podrían ser menores, aun cuando el número de parcelas repartibles no correspondiera al total de agricultores con derecho al reparto (61). Con esta medida se dio término a la práctica viciosa de prorratar la tierra entre los hombres, para iniciar el intento de distribuir a los hombres sobre la tierra.

6.—Código Agrario de 1934: 4 ha. de riego, 8 de temporal o sus equivalentes en otras clases; además, suficientes terrenos de monte o agostadero para uso comunal; suprimió el plazo de 10 años para las ampliaciones.

7.—Código Agrario de 1940: Iguales magnitudes que el anterior, con la posibilidad de aumentarlas constituyendo DOTACIONES ECONOMICAS si no se perjudicara a otro poblado o cuando se dieran terrenos nacionales a las tribus indígenas; además incluyó la casa habitación de los campesinos favorecidos.

8.—Código Agrario de 1942: 6 ha. de riego, 12 de temporal o sus equivalentes en otras clases.

9.—Reformas de 1946 al Art. 27 Constitucional: 10 ha. de riego o sus equivalentes en otras clases (1 de riego por 2 de temporal, por 4 de agostadero de buena calidad, por 8 de monte o agostadero de mala calidad).

Finalmente, como órganos de consulta y de defensa fueron creados:

Hasta el año de 1922, únicamente los jefes de familia podían adquirir derechos agrarios y en este año el Reglamento Agrario los amplió a los mayores de 18 años, solteros o casados; en 1927 la Ley Bassols los hizo extensivos a las mujeres solas que sostenían económicamente a sus familias y el Decreto de 17 de enero de 1929 abatió la edad límite a 16 años.

el 22 de noviembre de 1921 la Procuraduría de Pueblos y el 10. de julio de 1953 la Procuraduría Agraria.

Según el Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1960, existían en ese año en el país 18,699 ejidos con 1,593,726 ejidatarios (aproximadamente el 50% de los agricultores), que usufructuaban 44.5 millones de hectáreas (26.31% de las censadas), de las cuales el 23.21% era de labor, el 44.08% de pastos, el 18.05% de bosques (de ellos el 45.46% maderables), el 8.87% de incultas productivas y el 5.79% de improductivas.

Los ejidos concentraban el 43.37% de las tierras de labor (en 18,301 ejidos para 1,512,125 ejidatarios), el 42.29% de las de riego o humedad, el 43.60% de las de temporal, el 39.85% de las plantaciones, el 24.80% de los pastos, el 18.38% de los bosques y el 19.59% de los maderables, el 35.27% de las incultas productivas y el 22.80% de las improductivas.

En 1,124 ejidos (6.14%), 147,118 ejidatarios (9.73%) tenían menos de 1 ha. de labor para cada uno de ellos; en 5,681 (31.05%), 521,044 (34.46%) de 1 a 4; en 7,848 (43.04%), 612,948 (40.54%) de 4 a 10; y en 3,618 (19.77%), 230,979 (15.27%) más de 10.

En ellos se trabajó el 47.21% de la tierra cultivada, correspondiéndoles generar el 33.57% del valor total de la producción agropecuaria y el 40.77% sólo de la agrícola.

61 Id. 12, pág. 196

III.—PROPIEDADES DE LAS CORPORACIONES.—De ellas se encargó ampliamente el Art. 27 original; en su fracción I hizo extensiva la nacionalización de los bienes y capitales de la Iglesia, a los templos mismos, excluyéndola expresamente, en la fracción II, de todas las instituciones de beneficencia pública o privada, las cuales, al igual que los bancos (fracción V), no podrían adquirir o administrar más bienes raíces que los indispensables para su objeto directo; la fracción IV, por último, prohibió terminantemente a las sociedades comerciales por acciones tanto la adquisición o la administración de fincas rústicas, como toda ingerencia en las empresas agrícolas.

IV.—PEQUEÑA PROPIEDAD.—El párrafo 3o. del artículo 27 constitucional no solamente ordenó que se tomaran las medidas necesarias para su desarrollo, sino que además le dio un trato preferencia por sobre las dotaciones a los pueblos, las cuales no podrían hacerse en perjuicio de ésta, que debería ser respetada siempre; sin embargo, no aclaró nada acerca de sus condiciones o magnitud, considerando dichas materias de jurisdicción local, omisión que habría de ser causa de graves trastornos e irregularidades.

Pasados 17 años, en las reformas de 1934 se aclaró que la pequeña propiedad debía estar EN EXPLOTACION para ser considerada como tal; y aunque desde 1937 había sido establecida por el Código Agrario —y antes, en 1927 por la Ley Bassols de efímera duración—, la GANADERA quedó constitucionalmente incluida hasta 1946.

La fijación de su área máxima fue dejada, como se dijo, en potestad de los Estados, por indicación expresa contenida en el párrafo 5o. de la fracción VII del precepto original. Sin embargo, la Comisión Nacional Agraria desde un principio empezó a intervenir en la materia, cuando consideró necesario salvar del exterminio a las haciendas, y así la Circular No. 3, de 6 de mayo de 1916, dispuso que debían ser respetados el casco y 100 ha. (40 de riego y 60 de temporal), cantidad que fue ratificada por la Circular No. 18 de 13 de marzo de 1917 e inmediatamente después reducida a la mitad por la No. 21, fechada el día 25 del mes que siguió.

Como la dotación ejidal ocupara pronto un lugar preeminente, la declaración de inafectabilidad por las leyes agrarias federales pasó a convertirse en la medida de la pequeña propiedad, puesto que las disposiciones locales no podían proteger extensiones superiores a las consideradas por las primeras. Al igual que en el caso de las parcelas ejidales, las inafectabilidades fueron variando su magnitud más o menos como sigue:

1.—Reglamento Agrario de 1922: 150 ha. de riego o humedad, 250 de buen temporal, 500 en temporal de otras clases y las que constituyeren una "unidad agrícola industrial en explotación"; estas últimas en notoria contradicción con el texto constitucional.

2.—Ley Bassols de 1927: 150 ha. de cualquier clase y 2,000 en agostaderos dedicados a la ganadería; en las fincas mayores de 150 ha., debían respetarse las equivalentes a 50 parcelas ejidales, pero nunca menos de las dichas 150 ha.; frente a las dotaciones eran también inafectables las superficies plantadas con café, cacao, hule, vainilla, alfalfa y las huertas con más de 100 árboles.

3.—Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1929:

Volvió al sistema del Reglamento Agrario (62).

4.—Código Agrario de 1934: 150 ha. de riego, 300 de temporal o sus equivalentes en otras clases (reducibles a las dos terceras partes de haber pueblos con derechos en un radio de 7 km.) y 300 de plantaciones.

5.—Reforma al Código Agrario del 10. de marzo de 1937: fincas ganaderas, hasta 300 ha. en zonas feraces y concesiones hasta por 50,000 en las áridas.

6.—Código Agrario de 1940: 100 ha. de riego o humedad, 200 de temporal, 400 en agostadero de buena calidad y 800 cerriles; 150 ha. de riego por bombeo, 300 con plantaciones; y las suficientes para sostener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, y concesiones hasta por 50,000 ha. en regiones áridas.

7.—Código Agrario de 1942: 100 ha. de riego o humedad o sus equivalentes; 200 en temporal o agostadero susceptible de cultivo, 500 de algodón de riego, y 300 en plantaciones dedicadas al cultivo del plátano, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

8.—Adición al Código Agrario del 9 de junio de 1943: Hasta 5,000 ha., por 50 años prorrogables en 20 años más, si se dedican al cultivo del guayule en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas.

9.—Reforma constitucional de 1946: 100 ha. de riego o sus equivalentes; 150 de algodón con riego, 300 en explotación cuando se dediquen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Ganadera: igual a las dos anteriores.

Desde las primeras épocas, en que los fraccionamientos de los excedentes de la pequeña propiedad y las ventas de los mismos estuvieron a cargo de los particulares y de los Estados, sólo en contados de estos últimos se llevó a cabo un verdadero reparto de algunos latifundios, pues la mayoría o no hicieron nada o se prestaron a encubrimientos dolosos; sin embargo, esta acción local era la que había cargado con el peso de las reformas, aun con su lentitud y sus fallas, ante la presión de una opinión pública adversa al sistema ejidal y también por la falta de un impulso oficial en ese terreno.

Ya hacia los inicios del tercer decenio, era patente que la reforma Agraria se encontraba prácticamente estancada y que algo tenía que hacerse a corto plazo para evitar mayores males. Correspondió al período presidencial compartido por el Ing. Pascual Ortiz Rubio y el Gral. Abelardo L. Rodríguez, la creación de las condiciones legales para que el brazo ejecutor, Cárdenas, llevara adelante el movimiento masivo que el país angustiosamente pedía.

Naturalmente que esas condiciones preparatorias tuvieron que ser orientadas hacia la destrucción del aparato defensivo con que la propiedad particular había salvaguardado con éxito sus reductos hasta entonces; y con tal fin, fue reformado el Art. 27, el 9 de enero de 1934, y luego se expidió el primer Código Agrario el 22 de marzo del mismo año.

La reforma constitucional introdujo las siguientes novedades:

a).—Amplió su protección a todos los NUCLEOS DE POBLACION sin imponer requisitos a su categoría política, y la restringió con respecto de la pequeña propiedad, aclarando que ésta debería estar EN EXPLOTACION.

b).—Introdujo en su fracción XIV el Decreto de 23 de diciembre de 1931 que reformó el Art. 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, negando a los propietarios el acceso a los recursos legales ordinarios y el derecho a promover el JUICIO DE AMPARO.

c).—El inciso f) de la fracción XVII prohibió que se sancionara ningún fraccionamiento mientras no hubieran quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

d).—El segundo párrafo de la fracción VII del Art. 27 original decía que la indemnización se fijaría sobre el valor fiscal y que sólo el exceso sobre aquél, por mejoras introducidas después de su fijación, estaría sujeto a juicio pericial y a resolución judicial; el párrafo segundo de la nueva fracción VI, sujetó a estos últimos requisitos, además, el DEMERITO valorativo que el bien hubiera operado por deterioros posteriores al avalúo fiscal.

El Código Agrario, por su parte, adoptó y mejoró, simplificando sus términos, la Ley Sobre Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola de 30 de agosto de 1932, y abatió el área máxima de riego inafectable, de 150 ha. que había sido hasta entonces, a 100 que serían en el futuro.

Los términos habían variado notablemente, porque ahora, si bien la fracción XV del nuevo artículo 27 estipulaba que habría de respetarse en todos los casos la pequeña propiedad agrícola en explotación, la fracción X ordenó que en ningún caso se dejase sin dotación de tierras y aguas suficientes a los pueblos que las necesitasen.

Inevitablemente, el nuevo estado de cosas afectaba a toda la propiedad particular sin distinciones; y cuando el Presidente Cárdenas enfrentó el apremio de efectuar en seis años los que todos sus antecesores habían dejado de hacer en 18, fue punto menos que inevitable el atropellamiento de que en muchos casos fueran víctimas los pequeños agricultores, principalmente a causa de que la celeridad misma con que se tuvieron que efectuar las operaciones impidió la realización de estudios técnicos previos amplios y detenidos —que las hubieran entorpecido y tal vez paralizado—, además de que los minifundistas en su mayoría carecían de titulaciones adecuadas, o simplemente no las tenían.

El general Cárdenas se vio entonces precisado, de tal suerte, a establecer la Oficina de la Pequeña Propiedad, encargándola de hacer efectiva la protección Constitucional a ese importante sector agrario; aunque no fue mucha la eficacia que las circunstancias permitieron desplegar a dicha dependencia, la cual recibió un fuerte impulso ya durante el mandato del Gral. Avila Camacho, que la orientó a velar por los intereses de los agricultores en pequeño que directamente trabajaban sus tierras.

Las reformas constitucionales de 1946, finalmente, restituyeron el derecho de Amparo en favor de las pequeñas propiedades que estuvieran protegidas por un "Certificado de Inafectabilidad"; esto es, que por una parte se declaró el respeto absoluto a la pequeña propiedad y por la otra

se condicionó dicha garantía a la obtención de un certificado. Ese rebuscado sistema sirvió a las maravillas para asegurar los intereses de los agricultores más poderosos casi en exclusiva, porque las engorrosas tramitaciones que para obtener el documento estableción el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 1948, prácticamente lo pusieron fuera del alcance de los campesinos humildes, que por desgracia siguen siendo mayoría.

Por otra parte, si bien la Ley de Colonización de 1926 fijó un mínimo de 5 ha. para las adjudicaciones individuales —límite ampliado a 10 ha. por leyes posteriores—, el caudal principal de las actividades encaminadas a la formación e integración de la pequeña propiedad, que conforme al contenido de la fracción XVII del artículo 27 quedó en potestad de los Estados, sólo en raras ocasiones fue reglamentada en cuanto a su magnitud ínfima; y como la mayor parte de tales operaciones se llevaron a cabo a título oneroso, fue casi inevitable que poco a poco se fuera dividiendo un antieconómico y antisocial minifundismo, que ha llegado a convertirse en uno de los graves problemas nacionales.

En el año de 1945 se trató de poner un remedio por conducto de ese curioso engendro jurídico titulado: "Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional", en el que se fijó una superficie mínima igual a la establecida para la parcela ejidal o, en su defecto, la que requiera un mínimo de 240 jornadas anuales de labor para cultivarla; por diversas razones tal ordenamiento no tuvo aplicación alguna.

En 1960 había en el país 447,334 predios mayores de 5 ha., de los cuales 438,124 (98%) eran de propiedad privada. Tenían en su poder 123.26 millones de hectáreas (72.90% del total censado), con el 9.91% en tierras de labor (de las que sólo explotaban el 50%), el 48.22% en pastos, el 28.92% en bosques (42.05% de ellos maderables), el 5.88% en incultas productivas y el 7.07% en tierras improductivas.

Concentraban el 51.30% de todas las tierras de labor, el 52.18% de las de riego, el 51.10% de las de temporal, el 54.11% de las plantaciones, el 75.16% de los pastos, el 81.60% de los bosques y el 80.40% de los maderables, el 67.71% de las incultas productivas y el 80.28% de las improductivas.

Al lado de ellos censaron 899,108 predios menores de 5 ha. (casi un tercio de todos los agricultores con tierras) con 1.33 millones de hectáreas (95.55% de ellas de labor), que representaban el 0.78% del total de las censadas, comprendiendo el 5.33% del total nacional en tierras de labor, el 5.53% de las de riego o humedad, el 5.30% de las de temporal, el 6.04% de las plantaciones, el 0.04% de los pastos, el 0.02% de los bosques y el 1.22% de los maderables, el 0.02% de las incultas productivas y el 0.13% de las improductivas.

Los primeros detentaban un promedio de 275.54 ha. por unidad, mientras que los segundos apenas alcanzaban 1.47 ha.; les correspondió, además, el 46.54% y el 6.25% de la tierra cultivada, el 54.25% y el 6.10% del valor total de la producción agropecuaria y el 53.50% y el 5.72% sólo de la agrícola, respectivamente.

#### **4.—BALANCE DE LA REFORMA AGRARIA. PRINCIPALES DEFICIENCIAS**

Como hacer un balance integral de los resultados de la mutación agraria nacional sería muy problemático y extenso, a más de rebasar los alcances del presente trabajo, trataremos de resumir, tocando solamente los aspectos que, a nuestro parecer, son los fundamentales del movimiento.

##### **I.—DISTRIBUCION DE LA TIERRA.**

a).—Grupos de superficie total.—Tomando como base una cantidad global de 3.14 millones de agricultores con tierras, los que tienen en propiedad privada predios mayores de 5 ha. representan aproximadamente el 14%, que disfrutan del 60.82% de todas las tierras censadas, a un promedio de 275.54 ha. por medio; los menores de 5 ha. el 30%, con apenas el 0.78% de las tierras y promedio de 1.47; los ejidatarios el 50%, con números de 26.31% y 27.92, respectivamente; y los comuneros el 6%, con el 5.15% de las tierras y promedio aproximado de 43.68 (de estos últimos no aparecen datos particularizados en el Censo, aparte de que, como se explicó, sus prácticas agrícolas son aún por lo general bastante rudimentarias). El 6.93% restante del área territorial censada, corresponde a otros tipos de propiedad, a los no expresados y a los que se ignora.

Según los datos censales, en 1960 había en el país 23,952 predios mayores de 500 ha., a los cuales correspondían 99.99 millones de hectáreas. Adhiriéndonos al criterio de don Moisés T. de la Peña en el sentido de catalogar en esa magnitud a todos los predios comunales, federales, estatales y municipales, tenemos que por lo menos 15,779 de aquéllos, con 79.6 millones de ha. eran de propiedad particular; es decir, que el 3.60% de los predios mayores de 5 ha., el 1.18% de todos los pequeños propietarios o el 0.045% de la población total del país, acaparaban en sus manos el 47.08% de las tierras censadas, equivalente al 40.46% del territorio nacional, con un promedio de 5.045 ha. para cada uno de esos privilegiados ciudadanos. Frente a ellos, más de UN MILLON Y MEDIO de agricultores, algo así como el 50% —y tal vez más— de los poseedores de tierras, habían sido favorecidos por la Reforma Agraria con menos de 5 ha. para su sostenimiento y el de sus familias.

Todavía hay más: a 2,297 propietarios de nacionalidad extranjera correspondían 1.094,043 ha., con promedio de 476.3 ha. para cada uno

de ellos; o sea que ese pequeño grupo usufructuaba apenas 234 mil hectáreas menos que todos los 900 mil minifundistas con predios menores de 5 ha.

Todo esto ha sido expuesto, como es natural, con las reservas del caso, tomando en consideración que las inexactitudes censales operan más bien a favor que en contra de los anteriores números, y que el Censo excluyó una superficie aproximada de 27.6 millones de hectáreas, de las cuales una gran parte se encuentra también acaparada en unas cuantas manos, principalmente no nacionales.

b).—Tieras de labor.—De las 169 millones de hectáreas censadas, únicamente 23.8 millones, el 14.09%, eran de labor, repartidas como sigue: 12.2 millones (51.30%) en 343,943 predios mayores de 5 ha.; 1.3 millones (5.33%) en 858,080 minifundios con menos de 5 ha.; y 10.3 millones (43.37%) en 18,301 ejidos con 1,512,125 ejidatarios; con promedios respectivos de 35.52, 1.47 y 6.83 hectáreas por beneficiario.

Cabe señalar que 1.7 millones de hectáreas, el 16.28% de la superficie que en ese año no fue trabajada, se encontraban en descanso por "rotación en su uso", conforme a esa lamentable práctica aún vigente en casi todas nuestras regiones agrícolas, que en otras naciones ha sido substituida ventajosamente desde hace largos años por el sistema de rotación en los cultivos y que nuestros campesinos todavía no acaban de adoptar, parte por ignorancia y parte por sus graves limitaciones financieras; dichas causas también pueden ser aplicadas al hecho de que anualmente únicamente una parte insignificante de las tierras cultivadas (que en el año de 1960 fue del 7.48%) son beneficiadas con abonos y fertilizantes.

c).—Tierras de Riego o Humedad.—Sumaron 4.4 millones de hectáreas, 18.51% de las tierras laborables y apenas el 2.60% de las censadas.

Las de riego solas eran 3.5 millones, distribuidas así: 1.95 millones (55.49%) en 62,595 predios mayores de 5 ha., con un promedio de 31.16 ha. por unidad; 130 mil (3.89%) en 115,609 predios menores de 5 ha., con promedio de 1.18; y 1.42 millones (40.62%) en 5,088 ejidos, para un total aproximado (según estimación del sustentante) de un poco más de 400 mil ejidatarios, con promedios de 280.64 ha. por ejido y alrededor de 3.34 por ejidatario.

En esta clase de tierras, que son indudablemente las de mejor rendimiento económico, es en las que más se hace notar la desproporción distributiva, que en no pocos casos llega a alcanzar niveles altamente contrastantes aun en los grandes Distritos de Riego. Estos últimos beneficiaron en 1960, 1.6 millones de ha.; y según el Anuario Estadístico de 1962, abarcaban en dicho año una superficie de 2,004,360 ha. con ... 287,224 agricultores, de los cuales 206,500 (71.90%) eran ejidatarios, correspondiéndoles 868,717 ha. (43.34%), con promedio unitario de 4.40 ha.; mientras que los colonos y antiguos propietarios, que sumaban un total de 80,724 (28.10%), detentaban 1,135,643 ha. (56.66%), con promedio de 14.07 hectáreas para cada uno de ellos.

d).—Pastos y bosques.—El Censo de 1960 incluyó 79 millones de hectáreas (46.78%) con pastos y 43.6 millones (25.83%) con bosques, de éstas 18.6 millones (42.67%) cubiertas con especies maderables, distribuidas en ese orden como sigue: en los predios mayores de 5 ha., 59.4

millones de pastos con el 75.16%, 35.6 millones de bosques con el 81.60% y 15 millones de bosques maderables con el 80.40%; en los menores de 5 ha., 35.6 millares de pastos con el 0.04%, 6 millares de bosques con el 0.02% y 1.5 millares de bosques maderables con el 1.22%; y en los ejidos, 19.6 millones de pastos con el 24.80%, 8 millones de bosques con el 18.38% y 3.6 millones de bosques maderables con el 19.59%.

Aquí se ve claramente una de las causas de la penuria ejidal, al carecer de espacios pastales suficientes para desarrollar explotaciones ganaderas complementarias. Otro tanto se podría decir de los bosques maderables, ya que los pocos que poseen generalmente son explotados por personas ajenas a los núcleos, en condiciones sumamente desventajosas para los ejidatarios.

II.—REFORMA ECONOMICA.—Es de sobra conocido el hecho de que hasta ya en etapas muy avanzadas de la Reforma Agraria, no se consideraron seriamente los factores de la producción económica; y así —para citar sólo un ejemplo— vemos que en lugar de dar la tierra en forma de unidades en explotación (caso de las haciendas) a quienes directamente las trabajaban, lo que hubiera significado en último término un simple cambio de beneficiario, se optó por tasajear las existentes en favor de los poblados, excluyendo expresamente a los campesinos más calificados para proteger las residencias de los terratenientes; las dotaciones hasta 1927 empezaron a incluir las aguas de regadío y en 1934 los montes y agostaderos suficientes; el crédito y la irrigación en 1926; y hasta 1934 se declaró constitucionalmente —aunque de manera indirecta— la utilidad pública de la explotación de las tierras.

A través de los años muchas medidas de este tipo se han tomado y puesto en práctica, pero salvo en algunas zonas del Norte de la República, no han tenido en general ni con mucho el éxito buscado; y creemos que gran parte de la responsabilidad en esas reiteradas frustraciones corresponde a la vigencia de dos fallas fundamentales que la Reforma Agraria no ha sido capaz de resolver y que a continuación exponremos.

A).—Organización.—Organizar es “disponer el órgano para que esté acorde y templado” (63); es proporcionar cohesión y fuerza a un ente social, con el objeto de situarlo en condiciones de actuar y defenderse de una manera más eficiente, apoyado en la fuerza colectiva. Sin una organización adecuada, el pequeño productor se encuentra desvalido frente al poderío económico de las grandes explotaciones; a merced de los intermediarios mercantiles; sin posibilidad de industrializar su materia prima, de mecanizar sus cultivos o de aprovechar eficientemente su crédito; y los regímenes revolucionarios han sido absolutamente impotentes para hacer algo al respecto, debido, principalmente, a la desorientación y desorganización que ellos mismos han padecido y, en no pocas ocasiones, a las ambiciones bastardas y prácticas corruptas de sus dirigentes.

El Ejido, al que el maestro Mendieta y Núñez define como “la extensión total de tierra con la que es dotado un núcleo de población” (64) como forma cooperativa de tenencia de la tierra (65) se presta grandemen-

<sup>63</sup> ALONSO Martín: “Enciclopedia del Idioma”.

<sup>64</sup> Id. 12, pág. 257.

<sup>65</sup> FERNANDEZ Y FERNANDEZ Ramón y ACOSTA Ricardo: “Político Agrícola. Ensayo Sobre Normas Para México”, pág. 109.

a la organización de explotaciones económicas de asistencia mutua, como medio idóneo de aprovechar en su integridad los recursos, de distribuir racionalmente las labores y de asegurar un máximo de beneficio a sus asociados. Sin duda tomando en cuenta lo anterior, el 11 de octubre de 1922, en la Circular No. 51 vio la luz una disposición que pudo haber tenido la mayor trascendencia después de la socialización de la tierra en la Constitución de 1917: en ella se dispuso la integración cooperativa de los ejidos para el cultivo colectivo de las tierras. No importaría qué tan pequeña hubiera sido su dotación individual, el campesino siempre saldría adelante si estaba organizado.

Sin embargo, a la solución de este problema que requiere apreciables cantidades de "tiempo, dinero, paciencia y sobre todo dirección", se le asignó, según Simpson —nos refiere don Moisés T. de la Peña—, "un presupuesto anual de tres millones de 1922 a 1925 para atender todo el problema ejidal, para organizar y tecnificar la mentalidad de 400,000 ejidatarios, con 8 inspectores y 50 jefes de zona" (66). Así, sin haber dado muestras de nada que indicara un verdadero propósito o una conciencia real de la magnitud del problema, fue derogada la Circular 51 el 16 de julio de 1925.

Otro esfuerzo se realizó a partir de 1936, con base en las posibilidades que ofreció el Código Agrario de 1934; pero una vez concluido el régimen del Gral. Cárdenas, las actividades volvieron a los cauces normales, se apagaron las directrices corporativas y todo quedó en el más completo abandono.

En 1926, la Ley de Crédito Agrícola estatuyó el requisito de la asociación cooperativa para la adquisición del derecho a disfrutar de sus ventajas; y es esa en la actualidad, y sin mayores beneficios, la forma de organización predominante. Decimos que sin mayores beneficios, porque las sociedades de crédito han degenerado, al impulso de la imprevisión y de las prácticas rutinarias, a convertirse en meras ficciones jurídicas (67) de objetivos limitados.

También a partir de 1932 y 1936, respectivamente, se integraron algunas asociaciones agrícolas y ganaderas que supuestamente habrían de operar en cada Estado de la Federación, pero sólo pocas de ellas conservan su carácter original, en tanto que otras derivaron hacia campos opuestos a los intereses gremiales y las más se encuentran sumidas en el obsoleto.

Según el Censo Agrícola y Ejidal de 1960, de los 18,699 ejidos entonces existentes, sólo en 7,693 (41.14%) con 723,079 ejidatarios (47.44%) operaba algún tipo de asociación, siendo la más extendida la de crédito en 5,513 ejidos; seguida por la producción ganadera colectiva en 281, la de venta en común en 258, la de consumo en 161 y la de compra en común en 77. La de producción agrícola colectiva comprendía 150 ejidos con 11,987 ejidatarios que trabajaban 338,622 ha., apenas un 3.28% de las tierras laborables que a este sector correspondieron.

B).—Técnica.—La técnica consiste en la "pericia o habilidad para

<sup>66</sup> Id. 10, pág. 314.

<sup>67</sup> Id. 65, pág. 108.

usar de los procedimientos o recursos" (68); y está fuera de toda duda que ninguna medida puede ser llevada a un alto grado de eficiencia sin la debida capacitación antecedente de los ejecutantes.

En este respecto padecemos notables contrastes que han impedido en gran proporción el avance uniforme de los logros agrarios. Por una parte el bajo nivel cultural del promedio de los agricultores y por el otro los deficientes servicios técnicos prestados por el Estado, se han conjugado con las prácticas extensivas de explotación, para alcanzar los altamente insatisfactorios resultados que observamos. Creemos conveniente tratarlos también por separado.

a).—Bajo nivel cultural promedio.—Es indudable que las capacidades de previsión; de captación y adopción razonada de ideas o de introducir variantes a las mismas que las hagan más funcionales en su aplicación; de fijarse metas de superación y luego alcanzarlas por medio del esfuerzo sostenido; y muchas otras derivadas de las anteriores, están en razón directa del grado de desarrollo tecnológico del intelecto. No nos referimos a la mera ilustración del que domina el abecedario y unos cuantos conocimientos adicionales de carácter rudimentario —aunque pueden ser auxiliares importantes—, sino a ese tipo de conocimientos que ayudan al individuo a tomar conciencia de su propio valer, del lugar que le corresponde dentro del conglomerado social y la índole e importancia de su aporte proporcional al esfuerzo común para el progreso colectivo.

Desgraciadamente, esas fallas culturales tan arraigadas en nuestro pueblo por el abandono, la incomprensión o los conflictos de intereses, son un obstáculo insuperable para evolucionar o tan siquiera dar flexibilidad a las por lo regular inadecuadas y a menudo obsoletas prácticas tradicionales, muchas de ellas heredadas de la Colonia.

Esta, que debería ser una preocupación primaria del Estado, no ha podido ser resuelta por muy diversas razones —la desorganización entre ellas— y las notables excepciones que se observan en algunas regiones del país, han sido favorecidas por medios indirectos, como el contacto o vecindad con núcleos de superior grado evolutivo de integración social.

b).—Servicios técnicos inadecuados.—Las deficiencias culturales, como es bien sabido, obligan al individuo a adoptar posturas defensivas traducidas en actitudes ultra-conservadoras, que encuentran su punto de apoyo principal en la desconfianza hacia todo lo que pueda convertirse en ventaja impune a la superioridad intelectual. Esto parecen no haberlo advertido nuestros dirigentes agraristas, y se ha dejado la labor extensionista en manos de individuos altamente calificados, que por sus mismos atributos sólo contribuyen a aumentar los recelos, sin grandes ventajas compensatorias, y sin que a la fecha se haya intentado la introducción de fórmulas transaccionales que faciliten el contacto efectivo —aunque no directo— entre el técnico y sus presuntos beneficiarios.

Es indudable, por otra parte, que los recursos financieros son de capital importancia en esta materia, y que los disponibles han sido extremadamente limitados —a más de lastimosamente desperdiciados—: se requieren para formar a los técnicos, para remunerar sus servicios, para cubrir los gastos de experimentación y difusión y para el otorgamien-

to de créditos refaccionarios a largo plazo que habiliten las nuevas explotaciones.

Lo gravoso de tales erogaciones ha ocasionado que este indispensable servicio sólo prospere con eficiencia en aquellas zonas o regiones que por su alto nivel económico pueden contribuir a su sostenimiento; esto, a la vez que agrava los contrastes sociales, dificulta notablemente la implantación de programas nacionales de desarrollo agrícola, por esa misma desigualdad en las capacidades.

c).—Utilización extensiva de la tierra.—Esta lacra sigue siendo atributo de las grandes propiedades y de no pocas de las medianas, favorecida por los óbices técnicos y culturales antes anotados; la escasez de capitales y créditos para la industrialización y diversificación de los cultivos; las fallas y limitaciones del mercado; las deficiencias empresariales; los arbitrarios o inoperantes controles oficiales y la prodigalidad con que se ha orientado la política ganadera en materia de tierras, entre otras causas diversas.

En cambio, la mayoría de los pequeños predios son trabajados en forma intensiva y agotante, para proveer a la subsistencia de las familias, principalmente hacia la región central del país, que es la de mayor presión demográfica.

Son muchos otros los factores que han intervenido en el lento avance de esta que muchos tratadistas llaman Reforma Agrícola, pero creemos que los arriba anotados son los más sobresalientes en razón de su importancia fundamental.

III.—REFORMA SOCIAL.—El sector agrícola sigue siendo, cuantitativamente, el más importante del país; según el Censo de Población de 1960, el 54.23% de la población económicamente activa derivaba sus ingresos de actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, frente a un 13.73% empleado en las industrias de transformación, el 13.46% en los servicios y el 9.48% en el comercio. No obstante lo anterior, los beneficios obtenidos por esta fracción social, que supuestamente habría de ser la mayormente favorecida por los logros revolucionarios, han sido bastante raquíticos.

Tomando como base el único punto de referencia que para el efecto proporciona el resumen censal, la Población Rural —considerada como tal la agrupada en núcleos menores de 2,500 habitantes—, vemos que ésta la constituían 17.2 millones de personas (49.30% de la total), de los cuales 8.4 millones (50.69%) no comían pan de trigo; 6 millones (35.96%) no variaban su alimentación con carne, pescado, leche o huevos; 3.7 millones (22.53%) andaban descalzos; 7.1 millones (57.74%) eran analfabetos (de ellos 4.4 millones entre los 6 y los 29 años); y 10.4 millones (58.51%) vivían hacinados en 2.1 millones de viviendas de un solo cuarto, a un promedio de 4.76 ocupantes por cada una de las mismas.

La explicación a lo anterior es sencilla: conforme a datos obtenidos de diversas fuentes, en el año de 1950 a 4.8 millones de mexicanos . . . (58.3% de la fuerza nacional de trabajo) dedicados a labores agropecuarias, y a 648 mil (8.3%) dedicados al comercio, correspondían el . . . 23.8% y el 22% del ingreso nacional, respectivamente; tal aberración económica y social en 1964 había bajado a niveles casi increíbles, pues

a los primeros, cuyo número había aumentado a 7 millones (52.3%), correspondió un paupérrimo 17.8% del ingreso, frente a un 26.2% en favor de 1.3 millones (9.7%) de comerciantes.

Las causas de tan desalentadores resultados a 50 años de iniciada la Reforma Agraria, son muchas y de una complejidad tal, que no permite sean reducidas a fórmulas simplistas; sin embargo, creemos que el maestro Silva Herzog proporciona un punto interesante, a más de certero, cuando señala que la Reforma nuestra careció de una "mística", entendida ésta como el deseo de "servir con pasión fervorosa y amor apasionado a una causa que se considera útil, buena, generosa y salvadora" (69).

De tal suerte, todo intento analítico se convierte a menudo en engañoso, porque las causas pueden aparecer como efectos y viceversa, según el punto de vista que se adopte, razón por la que sólo nos concretamos a marcar, finalmente, los que entendemos como obstáculos primordiales de carácter funcional, que han impedido e impiden el establecimiento de un adecuado aparato o instrumento transformador.

A).—Legislación.—En principio, las leyes han sido inoperantes para proporcionar al campesino una efectiva representación y el tratamiento racional que sus condiciones sociales y la índole de sus problemas ameritan.

La falta de una mística de que habla Silva Herzog, se muestra por igual en la evolución histórica del cuerpo legal agrario y en su composición actual, que evidencian no solamente la desorientación propia de lo que se emprende sin experiencias previas —internas o externas—, sino que insinúan la inercia de algo inevitable, que se hace únicamente por obligación, sin pleno convencimiento; así, se observa que las reformas se han ido operando anárquicamente, muchas veces obedeciendo a presiones políticas circunstanciales, con muy poca o nula relación con los aspectos socio-económicos del problema en sí.

No son de extrañar, nos parece, la incongruencia normativa y la hibridez de las instituciones que padecemos, pero sí la SUPERVIVENCIA de esas lacras de sobra conocidas, y que sin embargo ahí han estado —algunas por decenios— y continúan vigentes, sin que se vislumbre el momento de su racionalización.

En su calidad de fuente energética propulsora de todo el aparato reformador, la ley funcional es una necesidad primaria de imperiosa resolución, mediante un programa global que abarque todos sus aspectos, empezando desde la integración misma del Poder Legislativo.

B).—Organización Administrativa.—El ataque a problemas de envergadura nacional requiere de una Administración Pública eficiente y técnicamente proyectada al servicio de la meta propuesta. Entre nosotros nadie parece haber entendido el problema, y la organización ortodoxa de tipo vertical de nuestros entes administrativos, ha restado agilidad y en no pocas oportunidades entorpecido por completo los avances; no solamente se presenta el problema de choques de intereses entre las distintas dependencias, sino que dentro de éstas mismas es práctica corriente la duplicidad de funciones.

<sup>69</sup> Id. 4, pág. 395.

Como agravante, entre los funcionarios no ha encontrado campo propicio la conciencia del servicio público, y conducen sus actos a través de las posturas indiferentes, paternalistas o despóticas que les dictan el interés o el temperamento, quedando el deber enterrado en la fosa abierta por la impunidad.

Lo anterior ha originado un intervencionismo anárquico y odioso frente al cual el campesino carece de defensas, porque todos le ordenan y nadie le pide o toma en cuenta sus opiniones. "O se deja una total libertad, o más bien abandono, y todo es desorden, abuso y nulidad —escribe don Moisés T. de la Peña—; o se interviene de manera exagerada, quitando a la gente toda iniciativa en vista de sus fracasos. No hay moderación: o todo o nada, y con el exceso de intervencionismo, se cae en el otro extremo de iguales vicios: el costoso y lento burocratismo; el abuso de autoridad, la ineficacia y la inmoralidad a la par que la incapacitación del hombre del campo para llegar a valerse por sí mismo" (70).

C).—Inmoralidad.—Esta es favorecida tanto por esa falta de control sobre las actividades administrativas como por la ignorancia, la miseria, la ineffectividad de las leyes dadas en defensa del campesino, y la precariedad y arbitrariedad a que están sujetos los mismos servidores públicos.

Si la desorganización administrativa diluye los esfuerzos, la inmoralidad por su parte disminuye las ganancias —y con ello las posibilidades de ahorro o reinversión—, a más de que relaja los principios de justicia y de equidad. El problema es de una magnitud enorme, y no podrá ser resuelto mientras subsistan el compadrazgo y el influyentismo en las esferas oficiales, y no sean limados los agudos contrastes que segregan social y económicamente al campesino del resto de sus coterráneos, incluyendo a los neo-latifundistas.

D).—Inversiones públicas.—El problema agrario está presente tras las penurias de todos los países pobres en proporción determinante, eso es indudable, como también lo es que si desean sacudir el marasmo y sentar las bases de un futuro desarrollo independiente y armonioso, tienen la imperiosa necesidad de aplicar la mayor proporción de sus recursos a darle una pronta resolución.

Para ellos, tan gravosas son las fugas en la aplicación de los dineros públicos —casos de venalidad y desajuste administrativos—, como la inadecuada distribución de los mismos. Esta última abarca dos rubros fundamentales: en cuanto a la materia a que aquéllos habrán de ser aplicados, y en cuanto a su dosificación geográfica y social.

En México, si bien las inversiones en algunos campos han dado frutos notables, como en los casos de las comunicaciones y de las fuentes energéticas, seguimos adoleciendo de graves deficiencias en ambos aspectos de la distribución; y así vemos que mientras en el campo existe una acentuada penuria en cuanto a obras de pequeña irrigación y una notoria escasez de créditos refaccionarios a mediano y largo plazos, la Secretaría de la Defensa tira al mar anualmente excedentes por valor de varios millones de pesos adquiridos a muy altos precios en el extranjero, y el Gobierno emprende la construcción de obras suntuarias costosísimas destinadas a dar comodidad o diversiones a sectores privilegiadas de la

población; y es, por otra parte, marcada la preferencia con que han sido tratadas algunas fracciones geográficas (Distrito Federal, grandes Distritos de Riego) o sociales (industria, comercio, burocracia) favoreciendo con ello los desalentadores contrastes que se observan en todo el ámbito nacional y que han impedido en no poca proporción la generalización de los beneficios revolucionarios.

E).—Crédito.—El Crédito Agrícola, de hecho dejado al arbitrio de los terratenientes por el excesivo respeto hacia el latifundismo que mostraron nuestros primeros teóricos agraristas, fue puesto en potestad del Estado en 1926, con el propósito evidente de establecer un conveniente monopolio oficial en el ramo; el problema era el “cómo”, y éste hasta la fecha no ha sido resuelto satisfactoriamente.

En primer lugar, al encomendar a la burocracia labores tan especializadas como son las bancarias, se cayó en la ineficiencia y se dio rienda suelta a la inmoralidad en los manejos, cuando no al franco peculado; y en segundo, la adecuada aplicación de los avíos y su recuperación, dependían en gran parte de la organización y preparación de los beneficiarios, cosa que nunca se llevó a efecto.

Es por ello que este sistema, a más de limitar sus actividades a sólo una fracción de los agricultores del país, dada la precariedad de sus recursos, ha significado, en su estructura actual, una fuente de derroche inexplicablemente tolerada por los sucesivos regímenes constitucionales.

F).—Dispersión demográfica.—La escasez de núcleos importantes de población ha contribuido notablemente al agravamiento de la penuria en que se encuentran los servicios educativos y asistenciales en las zonas rurales, ya que éstos ameritan una mayor o menor cooperación de un cierto número base de beneficiarios, que haga costeable y justifique su establecimiento definitivo.

Desafortunadamente, la disgregación en el sector rural seguía siendo notable en 1960, pues de su total, casi 8 millones, que representaban el 46.28%, residían en 81,653 localidades menores de 500 habitantes, a las que sin duda podrían agregarse una buena parte de las 34,201 que aparecieron como censadas con otras.

Desde el punto de vista nacional, la Reforma Agraria no ha estado a la altura de sus trascendentales objetivos, puesto que no fue capaz de resolver tan siquiera la que aquí se calificó como su fase primaria: la adecuada y equitativa distribución de la tierra. Ciertamente que el país es ya autosuficiente en cuanto a los productos alimenticios básicos, pero esto se ha logrado con mayores áreas de cultivo y no con mejores técnicas, las cuales sólo se han aplicado a contados productos de alta densidad económica, como el algodón.

Para formar la pequeña propiedad actual, se atendió solamente a la capacidad económica de los adquirentes, sin otras consideraciones válidas, favoreciendo con ello la erección de una nueva casta dominante dentro del mismo sector campesino, la cual, si bien muestra un mayor dinamismo económico que la anterior, sigue practicando el ausentismo y las formas seculares de aprovechamiento indirecto: según el Censo Agrícola de 1960, únicamente el 42.66% de las tierras comprendidas en los predios mayores de 5 ha. era explotada directamente por los propietarios.

### **CAPITULO III**

## **ANTECEDENTES AGRO-ECONOMICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

- 1.—Breve Descripción Geográfica, Física y Demográfica.**
- 2.—Evolución Histórica y Aplicación de las Leyes Agrarias.**
- 3.—La Actividad Agrícola en el Estado.**
- 4.—Problemática Actual.**

## **1.—BREVE DESCRIPCION GEOGRAFICA, FISICA Y DEMOGRAFICA**

El Estado de Baja California ocupa toda la porción Septentrional de la Península que le da su nombre, que se desprende del extremo Noroccidental del territorio nacional, siguiendo una dirección general Noroeste-Sureste paralela a la costa Occidental de la República. Se encuentra comprendido entre los meridianos de 112 grados 48 minutos y 117 grados 08 minutos de longitud Oeste de Greenwich, y los paralelos de 32 grados 43 minutos y 28 grados de latitud Norte; tiene una área de 70,113 kilómetros cuadrados, es decir, el 3.56% del total nacional.

Sus límites políticos y naturales son los siguientes: por el Norte, una línea recta trazada desde el monumento 258 situado en la costa del Pacífico hasta el monumento 206 en la mitad del cauce del Río Colorado, constituye por 225 km. el límite internacional con el Estado de California, EE.UU.; por el Este, el Río Colorado en sus primeros 32 km., contados a partir del monumento 206, lo separa políticamente del Estado de Arizona, EE.UU., y en los siguientes 160 km. de su recorrido hasta la desembocadura, del Estado de Sonora, siendo bañadas sus costas, a partir de este punto hasta el paralelo de 28 grados, por las aguas del Golfo de California; por el Sur, el mencionado paralelo de 28 grados constituye de costa a costa el límite federativo con el Territorio Sur de la Baja California; finalmente, es el Océano Pacífico el que configura toda la costa Occidental del Estado. El elemento insular está integrado por las Islas de Cedros, San Benito, Elide, El Toro, El Zapato, Guadalupe, Sacramento, San Gerónimo y Todos Santos, en el Pacífico; y por las de Montague, Gore, Miramar, Lobos, Encantada, San Luis, Angel de la Guarda, Pond, Partida, Rosa, Salsipuedes y las San Lorenzo en el Golfo.

El sistema montañoso lo forma una cordillera no interrumpida que se desprende de la Sierra Nevada de los EE.UU., y que ya en el Estado toma los nombres sucesivos de Juárez, San Pedro Mártir, San Juan de Dios, Santa Isabel, Calamajué, San Borjas y Calmallí. Aunque en un principio está localizada aproximadamente en el centro geográfico peninsular, a partir del paralelo de 31 grados se acerca notablemente a la costa del Golfo, flanqueada en todo su recorrido por numerosas serranías de menor importancia como son las de San Miguel, Santa Catarina y San Lino por el Occidente y las de Cucapás, El Mayor, Pinta, Santa Rosa, San Felipe y Asamblea por el Oriente. Su altura media varía entre 2,000

y 2,500 m. en las Sierras de Juárez y San Pedro Mártir (con algunas elevaciones superiores a los 3,000 m. en esta última), hasta menos de 1,000 m. en el resto del sistema. Ambas porciones también se diferencian en el aspecto general: mientras en la primera existe vegetación hasta cierto punto abundante, la segunda se encuentra notablemente erosionada por los rigores climáticos, predominando las rocas ígneas y los granitos fracturados.

El perfil topográfico de la vertiente que mira al Pacífico es amplio y gradual en su declive, formando numerosos valles de altura en la Sierra de Juárez y grandes planicies costeras al Sur de San Vicente; en contraste, la vertiente Oriental es abrupta y escarpada, principalmente hacia el Sur del paralelo de 31 grados. El Valle de Mexicali, que no forma parte del conjunto, es una gran depresión plana o llanura aluvional déltica (1) situada en el extremo Nororiental del Estado, dividida en dos grandes porciones por una cadena montañosa (Cerro del Centinela y Sierras de Cucapás y El Mayor en su orden de Norte a Sur), que corre paralela al macizo principal, quedando la Laguna Salada al Occidente y el valle propiamente dicho al Oriente, conjunto que integra el extremo meridional del prodigioso Valle Imperial de los EE.UU., con el que forma una unidad fisiográfica.

El elemento hidrológico lo constiuyen, por la vertiente Occidental, los drenajes de las Sierras de Juárez y San Pedro Mártir entre la frontera y el paralelo de 30 grados a la altura de El Rosario. En esa zona se encuentran las únicas fuentes acuíferas que pudieran considerarse propias del Estado, localizadas en el área boscosa de las cumbres en donde se inician numerosas corrientes intermitentes (sólo tienen agua superficial en determinadas partes de sus cursos, perdiéndose subterráneamente en el resto, principalmente en las cercanías de la costa), algunas de ellas de carácter más o menos permanente, de las cuales las principales son, de Norte a Sur: el Río de Tijuana, los arroyos de Rosarito, El Mégano y El Descanso, el Río de Guadalupe, los arroyos de San Carlos, Santa Clara, Santo Tomás, San Vicente, San Antonio, San Rafael, San Telmo y Camalú, el Río de Santo Domingo y los arroyos de San Simón, El Socorro, El Rosario y San Vicentito. De ellos los más importantes por su escurrimiento y por la amplitud de la cuenca que drenan son los de Tijuana, Guadalupe, San Carlos, San Rafael, Santo Domingo y El Rosario, aunque ninguno de ellos reviste las características de un verdadero río, por lo que el principal recurso hidrológico viene a ser el integrado por las aguas subterráneas que, ya sea en forma de corrientes o depósitos fósiles, parecen encontrarse en abundancia a todo lo largo del territorio.

El Valle de Mexicali es el único que cuenta con suministro hidráulico seguro y abundante —aunque no suficiente— sólo que las fuentes del escurrimiento son externas. En efecto, el portentoso Río Colorado, cuyas aguas fueran calificadas en 1746 como "malignas" por el jesuíta Consag

1 PEREZ ESPINOSA M., Ing.: "Estudio agrológico preliminar del Distrito de Riego del Río Colorado"; Secretaría de Recursos Hidráulicos, revista "Ingeniería Hidráulica de México"; núm. 4, Vol. XII, oct.-dic. de 1958, pp. 77 a 93

porque "quitó el pellejo a los que se mojaron con ellas" (2), constructor y benefactor de esa gran área agrícola —una de las más notables del mundo— que constituyen los valles Imperial, en los EE. UU., y de Mexicali que nos ocupa, nace a unos 2,700 km. aguas arriba, en las Montañas Rocallosas de la Nación vecina, drenando una área total de aproximadamente 630,000 kilómetros cuadrados, de los cuales solamente 5,000 —que no aportan escurrimiento alguno—, corresponden a nuestro país, es decir, apenas el 0.79%; su escurrimiento medio anual es de 22,000 millones de metros cúbicos de agua, de los cuales corresponden a México, como cuota normal conforme a las estipulaciones del Tratado Internacional de Aguas de 1944, poco más de 1,850 millones de metros cúbicos, o sea menos del 8.5%.

En cuanto al clima, cabe anticipar que la Baja California está situada en la zona llamada sub-tropical, rehacia en casi todo el mundo a la frescura de los vientos marinos, por lo que está marcada en los continentes por una franja continua de desiertos (3). De ese rigor general se escapan, si acaso, la zona costera comprendida entre Tijuana y el Valle de San Quintín y, principalmente, las altas sierras que la dominan. Aunque es lastimosa la falta de datos aportados por observaciones meteorológicas lo suficientemente prolongadas en el tiempo —las efectuadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos tienen una antigüedad máxima de 15 años—, se puede afirmar que en este sector de la costa la temperatura es bastante benigna, registrando una media anual de 16.6 grados centígrados, con extremos que varían entre un máximo de 47.1 grados en Ojos Negros y un mínimo de —5 grados en San Telmo y El Rosario. En general, las heladas son poco frecuentes, así como los calores extremos, uniformidad climática que se ve grandemente favorecida por las brumas que ocasiona la cercana corriente fría de California. La precipitación pluvial decrece de Norte a Sur, pues mientras en Tecate es de 267.7 mm. anuales, en la región de Guadalupe de 246.8 y en Ensenada de 220, en Santo Tomás es ya de 204.7, para abatirse a 189.5 en San Vicente, 160.1 en San Telmo, 137.1 en Santo Domingo, 129.5 en Las Escobas, 111.5 en Santa María y 84.1 en El Rosario. Su distribución es muy irregular, aunque generalmente tiene lugar entre los meses de diciembre y marzo, quedando comprendido el período de secas entre los meses de junio y septiembre, en que sólo se operan algunas lloviznas esporádicas producidas por el fuerte rocío y las nieblas (4).

La región de las altas sierras es con mucho la mejor dotada climáticamente, siendo bastante más templada por recibir diariamente los vientos del Océano y del Golfo y por haber allí una radiación nocturna más

<sup>2</sup> ESPINOSA Rafael: "Relación abreviada del reconocimiento de la costa Oriental de la B. C., hecho por el P. Fernando Consag en el año de 1746"; Boletín Informativo de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística; Tomo VI-1858, pp. 161 a 166.

<sup>3</sup> ROUAIX Pastor, Ing.: "Las comarcas desérticas del Noroeste y sus posibilidades para futuro desarrollo"; id, 2, Tomo XLVI, núm. 2, nov. de 1937, pp. 99 a 113.

<sup>4</sup> BONILLAS Y S. y URBINA F.: "Memoria de la Comisión del Instituto Biológico de México que exploró la Región Norte de la Baja California"; Secretaría de Fomento, Colonización e Industria; México, 1913; pág. 248.

o menos acentuada según la altura (5). En efecto, los fuertes rocíos en las épocas secas, contribuyen en no poca proporción al abatimiento del promedio térmico, que aquí es de 14.6 grados C. anuales, que varían entre —12 y 39 grados. Las lluvias son mucho más abundantes que en el resto del Estado (según estudios efectuados en el Condado de San Diego, aumentan a razón de 152 mm. por cada 350 mm. de altura), siendo su media anual de unos 350 mm. en la periferia de ambas serranías y de hasta 750 mm. en las cumbres, precipitados en una temporada larga que abarca el invierno y la primavera, lo que ha favorecido a la conservación de las zonas boscosas que abarcan unos 1,000 kilómetros cuadrados (300 en la Sierra de Juárez y 700 en la de San Pedro Mártir). Además, durante el invierno caen fuertes nevadas que llegan a formar capas de casi dos metros de profundidad en las cimas.

Con respecto a la zona situada al Sur del paralelo de 30 grados y a toda la costera del Golfo, es aún más lastimosa la parquedad de los datos atmosféricos disponibles, pero se puede afirmar que predomina un clima ardiente (en Las Codornices se ha registrado la temperatura máxima del Estado y tal vez de toda la República, con 53 grados C.), con casi nula pluviosidad en toda la porción superior y media, que mejora un tanto en lo alto de la Sierra de San Borjas y en Santa Gertrudis, sitios que reciben unos 263 y 198 mm. anuales, respectivamente. Ambas vertientes se diferencian en que mientras en la primera las brumas refrescan un tanto el ambiente nocturno, la segunda no goza de tales favores naturales, siendo sus condiciones muy semejantes a las que se observan en penetraciones marítimas semejantes, como el Mar Rojo y el Golfo Pérsico, que registran las temperaturas más elevadas del Globo (6).

El clima del Valle de Mexicali, por su parte, ha sido clasificado como muy seco, de humedad deficiente en todas las estaciones, semicálido y extremoso (7), a causa, principalmente, de la interposición del macizo montañoso, que impide el paso de los vientos oceánicos, lo que determinó la formación del enorme Desierto de Altar, situado al Oriente del Valle. La temperatura es particularmente extremosa, porque aunque la media anual es de 22.3 grados C., ésta oscila entre una máxima absoluta de 50.7 grados y una mínima de —6 en los meses de septiembre y diciembre, en su orden, dándose la temporada de más calor entre los meses de junio y septiembre. La falta de vehículo apropiado para las lluvias determina que éstas sean por demás esporádicas y escasas; su altura media anual es de 58-76 mm., precipitados en 6-13 días lluviosos y aproximadamente 11 de lloviznas, que se distribuyen irregularmente entre septiembre y abril, aunque en ocasiones caen aguaceros torrenciales que en pocas horas inundan las tierras del Valle. En el año hay alrededor de 300 días con sol despejado y brillante.

En relación con el elemento demográfico, podemos anticipar que el correspondiente al Estado de Baja California está magníficamente integrado, pero mal distribuido geográficamente.

<sup>5</sup> RIQUELME INDA Julio: "Vías de Comunicación de la B. C."; id. 2; Tomo XLVI, núm. 2, nov. de 1937; pp. 113 a 152.

<sup>6</sup> Id. 3

<sup>7</sup> Id. 1.

Decimos que está magníficamente integrado, porque el 59.28% de su totalidad lo componen individuos de los más capaces llegados de las distintas Entidades del país, que conviven con un 37.76% de nativos y apenas un 2.96% de extranjeros.

Los 7,583 pobladores que en el año de 1900 habitaban el entonces Distrito Norte de la Baja California, vieron reforzado su contingente por una corriente inmigratoria extraordinaria que contribuyó grandemente a que se operara un crecimiento demográfico sin precedentes de 6,759.62% en los sesenta años transcurridos hasta nuestros días, en tanto que el país en su conjunto registraba un normal 156.65% para el mismo lapso de tiempo. De los 293,200 nuevos pobladores en que la Entidad se benefició en el decenio 1950-1960, 118,037 (40.26%) eran originarios de la misma, 172,396 (58.80%) llegaron procedentes del interior y sólo 2,767 (0.94%) del extranjero.

Afirmamos que es mala la distribución geográfica, porque más de 87% de los habitantes se aglomera en una franja de no más de 100 km. de ancho a lo largo de la frontera con los EE.UU., en tanto que la enorme zona comprendida entre los paralelos de 30 y 28 grados se encuentra prácticamente despoblada, al igual que toda la costa del Golfo, al Sur del puerto de San Felipe. En cuanto a los núcleos de población, fuera de las cuatro ciudades principales, Tijuana, Tecate, Ensenada y Mexicali, que constituyen los únicos centros urbanos de importancia, existen apenas otros ocho con población superior a 2,500 habitantes que agrupaban, en la fecha del último censo, a 34,588 individuos. La concentración demográfica hacia las cabeceras, que congregaban al 72.10% de los pobladores, está determinada, principalente, por la carencia de vías de comunicación adecuadas y por la ausencia de los servicios más indispensables en las zonas rurales, con la excepción única del Valle de Mexicali, que es el que cuenta con una mejor —o menos mala— dispersión demográfica.

De los 520,165 habitantes que en 1960 tenía el Estado, 119,352 (22.94%) tenían la categoría de rurales y 400,813 (77.06%) se congregaban en 12 centros urbanos. La Entidad ocupaba el primer lugar nacional en cuanto al uso de calzado y el consumo de pan de trigo, con el 96.54% y el 94.95%, respectivamente, y el quinto en consumo de carne, pescado, leche o huevo, con un 93.99%.

El índice de alfabetismo era del 81.12%, si bien para la población comprendida entre los 6 los 19 años era de 75.97% y de 84.86% para los mayores de 20 años. Sólo el 16.14% tenía en su haber 6 años de estudios terminados y aprobados; el 2.15%, 9; el 0.49%, 11; y el 1.53%, 12 o más.

La característica de la vivienda eran las siguientes: un 45.42% era ocupada por propietarios; el 49.71% carecía de servicio de agua, el 67.90% de drenaje o albañal y el 73.50% de cuarto de baño con agua corriente. El 35.57% de la población habitaba residencias cuyo material predominante era el adobe, el 26.87% en casas de madera, el 14.15% en casas de tabique y el 10.30% en casas de cantera; un 34.44% ocupaba viviendas de 1 cuarto, con promedio de 4.70 moradores en cada una de las mismas; un 29.93% viviendas de 2 cuartos, con promedio de 5.23; y un 17.97% viviendas de 3 cuartos, con promedio de 5.69. En el 52.82% de las moradas, habitadas por un 52.75% de la población, se utilizaban el gas o la electricidad para la cocción de los alimentos.

En lo que respecta a la fuerza de trabajo, el 32.19% de los pobladores desempeñaba actividades económicas, con el 39.44% de ellos en la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; el 19.07% en los servicios; el 13.06% en el comercio; el 12.90% en la industria de transformación; 5.35% en las insuficientemente especificadas; 5.03 en la construcción; 4.00% en los transportes; 0.71% en las industrias de electricidad, gas, etc.; y 0.44% en las extractivas. Sólo el 9.49% de los menores entre 8 y 14 años y el 39.35% de los mayores de 64 estaban incluidos en esta categoría, representando el 5.17% y el 4.60% de la fuerza total, respectivamente; siendo constituido el mayor contingente, con el 50.65%, por los comprendidos entre los 20 y 39 años, seguidos por los de 40 a 49, con el 15.04%; los de 50 a 64 con el 15.51% y los de 15 a 19, con el 12.03%.

El Estado de Baja California es, pues, una región de adversas características fisiográficas, habitada por un conglomerado social en una avanzada etapa de integración, que goza de relativamente aceptables niveles económicos y culturales.

## 2.—EVOLUCION HISTORICA Y APLICACION DE LAS LEYES AGRARIAS.

La historia moderna del hoy Estado de Baja California se inicia con el descubrimiento de la boca del Colorado por Fernando de Ulloa el 28 de septiembre de 1539 y de la bahía de Ensenada por Juan Rodríguez Cabrillo el 17 de septiembre de 1542. Sin embargo, habrían de pasar casi dos siglos para que al fin los jesuitas, llegados a la península desde 1697, empezaran a preocuparse por la región situada al Norte del paralelo de 28 grados; y así, en la primera mitad del siglo XVIII se sucedieron varias expediciones marítimas cuyo objetivo era el delta del Colorado, como fueron las de Kino en 1701, de Ugarte en 1719 y 1721 y de Consag en 1746.

Fue hasta 1751 que la primera exploración terrestre, dirigida por Consag, se internó en la porción Septentrional, llegando hasta un lugar llamado Viñatacot o Viñaracó, donde posteriormente se localizó por los dominicos la misión de El Rosario. Al año siguiente, el 15 de julio de 1752, el mismo sacerdote jesuita fundó la misión de Santa Gertrudis, dando con ello inicio a la colonización religiosa de la Entidad, que habría de prolongarse a lo largo de 98 años, durante los cuales se establecieron 14 misiones (aunque fueron construidas cuando menos unas 18 debido a posteriores relocalizaciones) aledañas a la ruta trazada por Link hasta San Pedro Mártir en 1766, y por el Capitán Rivera y Moncada hasta San Diego, en 1769, misma que hoy se le conoce con el nombre de Carretera Transpeninsular.

En los 16 años que mediaron entre su llegada y su expulsión, los jesuitas tuvieron tiempo de fundar tres misiones más: San Borja en 1762, Calamajué en 1766 y Santa María en 1767, ésta tres meses después de expedido por Carlos III el decreto que ordenaba salir a la Compañía de Jesús de todas las posesiones españolas.

Hasta entonces los misioneros habían detentado el poder absoluto en todo el territorio; pero con la llegada de los franciscanos el 1º de abril de 1768, se instaló una autoridad civil independiente que a muy corto plazo habría de entrar en serias fricciones con los eclesiásticos. La Orden de San Francisco tenía instrucciones de fundar una misión de enlace más allá de Santa María y otras cinco entre ese punto y San Diego; pero las crecientes dificultades políticas y el inhóspito panorama que vieron por delante, los llevaron al desaliento y sólo cumplieron con la primera de sus

obligaciones, al establecer la misión de San Fernando Velicatá el 14 de mayo de 1769, para salir el día siguiente el grueso del contingente hacia San Diego, por acuerdo del Visitador Gálvez, con Junípero Serra al frente.

Todo permaneció estático hasta 1772, cuando el 14 de octubre, debidamente autorizados por el Virrey Bucareli y después de firmar un concordato con sus antecesores, hicieron su arribo los dominicos. Esos sucesores de fray Bartolomé de las Casas, una vez fijados a principios de 1774 los límites boreales de su jurisdicción en el arroyo de Rosario (27 km. al Sur de Tijuana, aproximadamente), procedieron a cumplimentar la tarea que habían dejado deserta los franciscanos; en ésta invertieron 17 años, al final de los cuales habían fundado las misiones de El Rosario (en 1774), Santo Domingo (en 1775), San Vicente Ferrer (en 1780), San Miguel de la Frontera o San Miguel Viejo (en 1787) y Santo Tomás de Aquino (en 1791), todo ello bajo la dinámica dirección del emprendedor fraile Vicente Mora.

Sin darse tregua, de inmediato se impusieron la meta de encontrar una ruta de enlace entre la costa Occidental y el delta del Colorado, para cuyo fin establecieron las misiones de San Pedro Mártir (en la Sierra de ese nombre, a la altura de Santo Domingo) y Santa Catalina (en la Sierra de Juárez, a la altura de Santo Tomás), que servían también como postas ganaderas. Posteriormente, en épocas tan avanzadas como 1814 y 1834, fueron erigidas las de El Descanso o San Miguel Nuevo (alternativa de la de San Miguel Viejo) y la de Guadalupe, que habrían de representar el último esfuerzo creador de los misioneros.

El auge de esta época se dio entre los años de 1780 y 1833, y muy principalmente de 1794 a 1818, cuando llegaron a funcionar nueve establecimientos de manera simultánea; la duración de éstos fue muy variable, en razón de su ubicación e importancia: Santa Gertrudis funcionó durante casi 70 años; El Rosario y Santo Tomás (última en cerrar sus puertas hacia 1849) alrededor de 58; San Borja 56; Santo Domingo 54; San Vicente 53; San Fernando 49; San Miguel Viejo 47; Santa Catalina 43; El Descanso 20; San Pedro Mártir 12; Guadalupe 6; Santa María 2 y Calamajué solamente uno.

Es indudable que, como lo afirma el historiador Pablo L. Martínez —de quien se ha tomado gran parte del material que antecede—, el cambio de órdenes religiosas en la administración peninsular ocasionó la iniciación de la decadencia del sistema misional (8).

Menos abnegados pero con mejor sentido comercial que los jesuitas, los dominicos intentaron mantener sometidos a su férula absoluta a los indígenas nortños, mucho más arrogantes y belicosos que sus congéneres meridionales, siguiendo para ello una línea de "mano dura", rayana muchas veces en la crueldad, que provocó las rebeliones en Santo Tomás y San Borja en 1803 y 1806 y culminó con la completa destrucción de Santa Catalina y Guadalupe en 1840, por ataques sucesivos de Jatñil, Cacique de Neji.

Su anacrónica actitud de no sometimiento a la autoridad civil —di-

<sup>8</sup> MARTINEZ Pablo L.: "Historia de la Baja California"; Cuadernos Mexicanos; México, 1956; pág. 301.

cha oposición hizo que no fuera jurada la Independencia en la península sino hasta el 16 de mayo de 1822, después del ataque del marino chileno Cochrane—; el inmoral monopolio que establecieron sobre el comercio; y el acaparamiento que ejercían sobre todas las tierras de cultivo, obligaron a los gobiernos nacionales y locales a tomar medidas conducentes a restringir las fuentes del poder que habían acumulado al través de su despótico patriarcado.

Ya desde el 12 de agosto de 1768, el Marqués de Gálvez expidió una ley de colonización discriminatoria que tendía a la formación de poblados fuera de las misiones; pero como en éstas se encontraban concentrados los únicos terrenos útiles, el 19 de agosto de 1825 el Gobernador Echeandía ordenó, mediante un Decreto de Tierras, la secularización de las no aprovechadas en las misiones de Santa Gertrudis, San Borja, San Regis (posta ganadera aledaña a la anterior), San Fernando y El Rosario, incluidas las aguas, y estipulando el trabajo colectivo en beneficio de la comunidad y del templo, por partes iguales, sin distingos de ninguna especie. Poco más tarde, el 30 de septiembre de 1830, Monterde erigió en pueblos a Santa Gertrudis y San Borja; pero la decidida resistencia dominca dejó sin efecto tanto esta medida como las anteriores.

El 17 de agosto de 1833, don Valentín Gómez Farías sancionó una ley mediante la cual secularizaba todas las misiones de las Californias y tres días más tarde la Secretaría de Justicia ordenó la enajenación de los bienes pertenecientes a las mismas. Santa Ana confirmó la secularización el 29 de diciembre del mismo año, pero ante la violenta reacción de los misioneros y la falta de condiciones apropiadas, la declaró en suspenso el 7 de noviembre de 1835.

Con fecha del 18 de agosto de 1838, el Lic. Luis del Castillo Negrete dio un reglamento o instrucción "para facilitar y obtener los títulos de propiedad de tierras colonizables y baldíos" y tres años después, el 11 de julio de 1841, este primer agrarista de la Baja California dictó un acuerdo que disponía la distribución de las tierras pertenecientes a las "fenecidas comunidades de neófitos de las conclusas misiones de esta península, a excepción de las Franteras (al Norte de San Fernando), que son las únicas misiones que han existido hasta hoy". Esto último más bien parece una fórmula amortiguadora, puesto que debido a las rebeliones indígenas y al abandono, para esa época a lo sumo funcionaban no más de tres misiones en la zona exceptuada, aunque en toda la península los párrocos, a título particular, seguían usufructuándolas en exclusividad.

Naturalmente que la reacción eclesiástica no se hizo esperar y después de un breve pero enérgico intercambio epistolar (en el que destaca la contestación de Castillo Negrete fechada el 15 de octubre de ese año, afirmando que "será siempre un abuso pernicioso prolongar indefinidamente esa tutoría por el beneficio que reporta a los tutores, habiendo sido instituida en beneficio de los indios") con el P. González, Superior de la Orden, éste propició el levantamiento de la tropa la noche del 10 al 11 de enero de 1842, pero los vecinos mismos liberaron al valeroso Gobernador interino y la lucha continuó hasta el 5 de febrero, fecha en que fueron derrotados los cediciosos (9). Con ello concluyó definitivamente el dominio

dominico sobre la península, cerrando sus puertas poco después las últimas misiones.

Decretada la nacionalización por un corto lapso de tiempo, a partir de 1842 las operaciones sobre tierras, que hasta entonces se habían efectuado sobre baldíos (como la venta del rancho de Ensenada al Alférez Ruiz en 1804 y la del rancho de Tijuana a don Santiago Argüello en 1829), cambiaron su objetivo hacia las tierras misionales, las cuales fueron vendidas en 1845 por el traidor Pío Pico, a la sazón Gobernador de ambas Californias. Los nuevos propietarios, en su mayoría norteamericanos o simpatizantes del separatismo, abandonaron sus adquisiciones al finalizar la contienda y fueron éstas nulificadas definitivamente en 1857; sólo que en el año anterior, el Jefe Político José Ma. Castro las había vendido de nueva cuenta, para que el Presidente Juárez dejara también sin efecto tales operaciones en 1863.

Fue esa una época dolorosa de miseria y abandono para la Baja California, en la que las expediciones filibusteras se sucedían unas a las otras, en sus propósitos segregacionistas, casi en la impunidad: primero fue William Walker en 1853, luego el Conde Raoul de Rousset Boulbon en 1854, seguidas por la de Juan Napoleón Zerman en 1855 y la de Henry Alexander Crabb en 1857.

El peligro que tales incursiones representaban a la integridad territorial de la Nación, hizo que los gobiernos centrales se preocuparan por llevar a esas apartadas regiones sus utópicos esfuerzos colonizadores, al molde de la época; y así, entre los años de 1854 y 1859, todas las tierras de la península parecen haber quedado en poder de una compañía colonizadora denominada "Jecker-Torre".

La anterior concesión —de la cual no se dispone de mayores datos— fue cancelada y otorgada de nuevo en favor de Jacobo P. Leese y Santiago Visco, el 30 de marzo de 1864, para colonizar todo el territorio comprendido entre los paralelos de 31 grados y de 24 grados con 20 minutos de latitud Norte; es decir, desde la punta Colnett en el Pacífico y el puerto de San Felipe en el Golfo, como extremo Septentrional, hasta la bahía de La Paz, por el Sur. Al no contar con capital suficiente para pagar los \$ 100.000.00 que estipulaba el convenio, Leese y Visco traspasaron en 1866 sus derechos a la "Lower California Co.", organizada en Nueva York con un capital de \$ 25 millones de dólares, la cual se dedicó exclusivamente a defraudar incautos por medio de grandes campañas publicitarias en los E.UU. y a explotar la orchilla en los alrededores de Bahía Magdalena.

Habiendo obtenido el dinero que necesitaba, y estando ya el país relativamente pacificado, el gobierno del señor Juárez ordenó levantar un censo que fue practicado en el mes de abril de 1871, y al comprobarse el engaño, hizo efectivas las cláusulas del contrato, cancelando la concesión en septiembre del mismo año.

El problema que poco después habrían de engendrar las compañías deslinadoras y las soluciones que en la presente centuria se le dieron son de una complejidad y variedad tales, que hemos creído conveniente hacer una exposición por separado de la que llamaremos Zona Peninsular y del Valle de Mexicali, ya que ambos tuvieron características autónomas que así lo ameritan.

**ZONA PENINSULAR.** En 1835 se calcularon 805 habitantes en

todo el Partido de Fronteras, y la guerra con los EE. UU. redujo aun en mucho el número de pobladores. Ante el peligro que esto representaba, en marzo de 1848 se creó una colonia militar en El Rosario y cuatro meses después se le trasladó a Santo Tomás. Según relato de Francisco Castillo Negrete, a raíz de su viaje terrestre efectuado en 1853, esta última era la población más importante, con 35 habitantes, habiendo encontrado solamente 46 indígenas entre Santa Gertrudis y San Fernando y un total que no llega a 250 personas por todo su recorrido hasta la frontera (10); y conforme a lo expuesto por el Jefe Político Pedro M. Navarrete en su informe con relación a la concesión Leese, en 1864 únicamente tres indígenas habitaban toda la región comprendida entre los paralelos de 28 y 31 grados.

La situación, pues, no podía ser más desalentadora. Pero todo comenzó a cambiar con los primeros descubrimientos auríferos hacia 1870: en 1874 se estableció una aduana en Tijuana y en 1877 otra en Ensenada, cuyo puerto quedó abierto al comercio; y en agosto de 1881, la cabecera política fue cambiada de Santo Tomás a Real del Castillo, centro principal de operaciones de los gambusinos, y al año siguiente a Ensenada, que presentaba mejores condiciones por su ubicación geográfica. También se efectuaron importantes hallazgos en Calmallí y Bahía de los Angeles, favoreciendo la atracción demográfica hacia esa zona.

Con ello la Entidad cobró nueva vida, lo que se tradujo de inmediato en un aceleramiento de los intentos colonizadores: el 18 de agosto de 1879 se expidieron títulos a 46 colonos sobre 4,000 hectáreas en el valle de Tecate; el 31 de marzo de 1883 la concesión Flores-Hale incluyó 20 km. a lo largo de toda la costa Occidental al Sur del paralelo 29; finalmente, el 9 de abril de 1883 se dio una concesión al español Telésforo García —que éste luego traspasó a Luis Hüller y George Soisson el 11 de noviembre siguiente—, para deslindar 5,394,000 ha. entre el paralelo de 29 grados (sobre Bahía de los Angeles) y la frontera, y el 7 de junio de 1884, Adolfo Bülle recibió a su vez 702,270 ha. para deslinde entre los paralelos de 28 y 29 grados, que incluían a las antiguas misiones de San Borja y Santa Gertrudis y al poblado de Calmallí, que con sus 320 habitantes era de los importantes de la península.

Se otorgaron concesiones para la construcción de ferrocarriles que nunca pasaron de meros proyectos; en 1885 se creó la zona libre para una franja de 20 km. a lo largo de toda la frontera; y el 12 de abril de 1886, Hüller enajenó sus derechos a la "International Company of Mexico" de Hartford, Connecticut, Estados Unidos, poderosa corporación que de inmediato se avocó al trazo y urbanización del puerto de Ensenada; al acondicionamiento del Valle de San Quintín, Maneadero y Punta Banda, y a proyectar el desmonte de la sierra de San Pedro Mártir.

La actividad desplegada por la Compañía, en suma, fue notable; "A fines de 1887 —relata Pablo L. Martínez—, el Gobierno mandó al Inspector de Colonias Teófilo Masac y su informe fue tan bueno, que se decidió elevar a la entidad a la categoría de Distrito, por Decreto que fue publicado el 15 de diciembre de 1887, en el que se establecía que la nueva Je-

<sup>10</sup> CASTILLO NEGRETE Francisco: "Geografía y Estadística de la B. C., 1853"; id. 2; Tomo VII - 1859; pp. 338 a 359.

fatura Política comenzaría a funcionar a partir del 1º de enero de 1888" (11).

Sin embargo, otro insector apellidado Sánchez Facio, a fines de ese año encontró serias irregularidades, poniendo en seria crisis a la compañía de Hartford: el robo de tierras a Tomás Warner, Gilbert y otros, quedándose con sus títulos; formar varias compañías subsidiarias sin consulta al gobierno, como lo estipulaba el contrato original con Luis Hüller; y no cumplir con el requisito de establecer un mínimo del 30% de mexicanos. En compensación, ya para entonces Ensenada contaba con más de 1,400 habitantes, pero ésto no era suficiente y el 11 de mayo de 1889 la "International" hizo traspaso de sus derechos a la "Mexican Land and Colonization Co.", de nacionalidad británica, que había sido constituida el 3 de marzo anterior en Londres, con capital de 10 millones de libras esterlinas.

La nueva concesionaria también empezó con gran despliegue de actividades alrededor de Ensenada, cubrió deudas y proyectó carreteras y ferrocarriles, pero pronto —a finales de ese mismo año—, abandonó todo para centrar su atención en El Alamo cuando, por esas épocas, se congregaron allí sobre 5,000 gambusinos, más otros 2,000 en la zona de Santa Clara, con motivo de una nueva fiebre de oro. Se organizó la "Santa Clara Mining and Colonization Bureau" y se le acompañó con un gran despliegue publicitario en Estados Unidos y Europa.

Poco después se constituyó en Londres la que habría de ser la principal subsidiaria de la compañía inglesa, la "The Lower California Development Co.", con capital de 350,000 libras esterlinas, que compró 160,000 hectáreas en el valle de San Quintín, en el que invirtió fuertes cantidades en acondicionamiento, y llegó a construir 26 km. de un pretendido ferrocarril San Quintín-Yuma, con el evidente propósito de atraer fraudulentamente a inversionistas norteamericanos; pero el plan no prosperó y prácticamente todas las operaciones quedaron en suspenso hacia las postrimerías de 1892, conservándose cierta actividad en el ramo minero, que continuó en auge todavía hasta los primeros años de esta centuria.

Toda la colonización quedó en el abandono, y a cambio de 1,500 pobladores en Ensenada, 500 gambusinos en El Alamo y 150 en Calmallí, más alrededor de 200 colonos en San Quintín, la Compañía se encontró dueña absoluta de algo más de 6.3 millones de hectáreas, de las cuales; 3.6 millones le fueron vendidas para colonización a un promedio de \$ 0.10 la hectárea; 700 mil le fueron cedidas por Bülle el 28 de septiembre de 1898, cuando ya la concesión de hecho se encontraba caduca; y el resto las había adquirido por venta o traspaso. No obstante su evidente desinterés y absoluta pasividad, el Porfiriato le revalidó el contrato de colonización el 29 de junio de 1906.

El movimiento filibustero de 1911, a su vez contribuyó a relajar aun más el dominio de la Compañía sobre el territorio, aunque ésta siguió constituyendo un obstáculo serio para la colonización efectiva por nacionales. Según se relata en la Memoria de la Comisión del Instituto Geológico de México que exploró la zona en el año de 1912, existían en la Entidad seis grandes latifundios pertenecientes a otras tantas familias de viejo arraigo,

11 Id. 8, pág. 463.

como eran las de los Machado, los Gilbert y los Crostwaite, que poseían casi todas las tierras entre Guadalupe y la frontera; los Johnson dueños de San Antonio del Mar y los Ibarra y los Villavicencio, que detentaban grandes extensiones en la región de Calmalli; todas ellas dedicadas a practicar la ganadería extensiva. En los alrededores y hacia el Sur de Ensenada había numerosas medianas propiedades dadas en arrendamiento por la "Mexican Land" o adquiridas por extranjeros residentes fuera del país, que eran trabajadas precariamente por indigentes labradores nacionales; las ex-misiones de Santo Tomás, San Vicente, Santo Domingo, El Rosario, San Fernando y San Francisco de Borja, que no habían quedado incluidas en los contratos de deslinde, se hallaban repartidas en manos de pequeños propietarios nativos, y de varios cientos de rusos que desde 1906 se habían establecido en tierras de la desaparecida misión de Guadalupe; y el resto del área territorial, estérilmente era poseída —al menos legalmente— por la corporación británica.

El 1º de enero de 1915, el Coronel Esteban Cantú Jiménez asumió la jefatura política, y como él mismo afirma en sus apuntes históricos, "La escasez de habitantes, 7,500 en todo el territorio, me obligó a revisar las concesiones de tierras, encontrándolas caducas, por lo que desde luego ordené que se embargaran las tierras de propiedad particular de la compañía inglesa así como las que el Gobierno General les había dado para colonizar y deslindar" (12). Formó con ellas, según afirma, 33 colonias con dotación de 100 ha. para cada colono, dando con ello inicio al moderno movimiento agrario de la Baja California.

El Presidente Carranza, por conducto de su Secretario de Fomento, don Pastor Rouaix, decretó formalmente la caducidad con fecha 17 de abril de 1917, acordando el 2 de abril de 1920 una indemnización para los fallidos colonizadores de 16 millones de pesos, cantidad que posteriormente fue disminuida a 12 millones por la Cámara de Diputados, el 28 de diciembre de 1928.

La Baja California se atuvo desde entonces a sus propias fuerzas, pero los avances tenían por necesidad que ser lentos en una región en la que el agua escaseaba y las vías de comunicación prácticamente no existían. La Lev Volstead (1919-1933) de los EE.UU., atrajo una gran cantidad de población flotante, que se acomodó en los puntos fronterizos más favorables para el tráfico de licores, pero muy pocos eran los interesados en establecerse en definitiva, por lo que en el Registro de la Propiedad continuaron todavía figurando por algunos años, de manera preeminente, los apellidos de las familias antiguas (cuyos latifundios se habían ido fraccionando entre sus integrantes) y los nombres extranjeros como Víctor March & Co., Ventura Ensenada Land Co., Walter Nordhoff, Charles Marr, Thomas Grove, Victoriano Warner, William Smith, Sara Bren Denton, etc.

Algunas colonias agrícolas —como la Vicente Guerrero en el valle de San Quintín—, se establecieron en la década que se inició en 1920, así no pocos ranchos que aprovecharon las facilidades de la Ley de Tierras Libres de 1923; pero el verdadero impulso agrario lo dieron los numero-

12 CANTU JIMENEZ Estebán, Cor.: "Apuntes Históricos de la Baja California Norte"; México, 1957; pág. 40.

sos repatriados que llegaron procedentes del vecino país, agobiados por la depresión económica de 1929; y aunque los errores de la colonización oficial ocasionaron no pocos lamentables fracasos, la selección natural determinada por la supervivencia de los más aptos en un medio por demás hostil, se fue imponiendo con el tiempo, pese a las adversidades.

La dotación ejidal no fue iniciada en esta región sino hasta las pos-trimerías de 1938; y aunque entre 1948 y 1961 estuvo detenida por un absurdo decreto que la declaró "zona de colonización inafectable", propiciando con ello la concentración especulativa de la propiedad en manos de los llamados "agricultores nylon", se puede afirmar que los resultados del movimiento agrario allí, son aceptables: según el Censo Agrícola y Ganadero de 1960, se habían dotado 287,360 ha. a 22 ejidos con posesión definitiva; 2,243 predios particulares detentaban 826,429 ha. y 9 predios oficiales incluían 7,253 ha.

Ese total de 1,121,042 hectáreas censadas, representó únicamente el 19.87% de los 56,423.8 kilómetros cuadrados que constituyen el área de los tres Municipios comprendidos (Ensenada, Tecate y Tijuana), pero abarca la casi totalidad de las tierras actualmente aprovechables con fines agropecuarios.

**VALLE DE MEXICALI.**—El delta del Colorado formó un capítulo aparte con respecto del resto del Estado, porque en él los intereses norteamericanos fueron directos, y hasta épocas muy recientes, absolutos. En tres reglones principales se cimentó la ingerencia extranjera: la urgencia de un paso para el ferrocarril trascontinental, la irrigación del Valle Imperial y la hegemonía de la poderosa "Colorado River Land Company".

I.—FF. CC. Trascontinental.—Cuando en 1853 los EE. UU. hicieron víctima a México de una nueva rapiña territorial por el Tratado de la Mesilla, enviaron varias expediciones al Valle, siguiendo la tradicional ruta de comunicación con el Sur de California, para tratar de encontrar un paso del ferrocarril que habría de unir de costa a costa la zona recientemente despojada a nuestro país.

Por un error inexplicable, la línea internacional fijada en 1848 al Oeste del río Colorado fue respetada en su trazo original, lo que hizo inevitable que al iniciarse los trabajos formales en el último decenio de la cenuria precedente, la vía tuvo que ser tendida, en dos porciones importantes, al Sur de la frontera, una de ellas atravesando a todo lo ancho el Valle, en el tramo Mexicali-Yuma.

Lo anterior dio ingerencia directa a la empresa "Southern Pacific" en las compañías encargadas de las operaciones y de los trabajos hidráulicos, por la necesidad de ejercer control sobre las obras de defensa contra las inundaciones; y al Gobierno de los Estados Unidos, en cuanto a la seguridad de esa entonces vital vía de comunicación; lo que trajo como consecuencia un constante amago intervencionista, que por muchos años determinó, en buena proporción, la cautela política del Gobierno mexicano hacia todos los asuntos concernientes al Valle.

I.—Irrigación del Valle Imperial.—Otro efecto de la defectuosa —para los vecinos norteamericanos— locación de la línea internacional, fue la imposibilidad que en la época se presentó para salvar la mesa arenosa que se interpone entre el Valle Imperial y el cauce del río Colorado, por

la carencia de técnicas adecuadas para impermeabilizar los canales de conducción en terrenos de excesiva porosidad.

En 1896, la "California Development Co.", organizada al efecto poco antes, inició los estudios formales para el paso del agua por el valle mexicano y pronto extendió sus operaciones a muchas otras actividades (tierras, crédito, comercio) en ambos lados de la frontera. A principios de 1898, finalmente, C. N. Perry obtuvo del Gobierno de la Alta California concesión para utilizar 10,000 pies cúbicos (284 metros cúbicos) por segundo, la cual de inmediato cedió a la California Development Co.

Como existía el requisito legal de que para operar en territorio mexicano se debía constituir antes una sociedad mexicana ad-hoc, don Guillermo Andrade, que entonces era dueño de casi todas las tierras del Valle, organizó el 15 de mayo de 1898 la "Sociedad de Irrigación y Terrenos de la Baja California", a la cual aportó 40,408 ha., a cambio de doce mil de las doce mil quinientas acciones que representaban el capital social, mismas que el 25 de enero de 1899 trasladó a la "California", burlando de esa manera las disposiciones jurídicas nacionales.

En los comienzos de 1900, con la sola autorización norteamericana, la compañía inició los trabajos de derivación a partir de una boca-toma situada en territorio estadounidense, para luego seguir el borde inferior de la mesa arenosa, conectando finalmente con el sistema del Valle Imperial.

En los primeros meses de 1902 se normalizaron los riegos, pero fue hasta el 2 de marzo de 1940 que la "Sociedad de Irigación" solicitó el permiso respectivo de las autoridades mexicanas, mismo que se le concedió el 17 de mayo, autorizándola para abrir una nueva boca-toma por igual volumen en el lado mexicano, con la condición de emplear en él el 50% de las aguas derivadas, aunque daba la posibilidad de aplicar el total en el lado californiano, si así lo determinaban las circunstancias. El 2 de mayo de 1906 se firmó un Tratado de Aguas, como corolario, en el que los derechos quedaron sujetos a los principios de una mera cortesía internacional.

Los acontecimientos se precipitaron por la imprevisión con que se llevaron adelante los nuevos trabajos, y por las inundaciones que inusualmente se sucedieron entre 1904 y 1907; con el agravante de que, por estar la parte alta del delta en la porción meridional del Valle, las aguas se precipitaron a través de la frontera, causando graves daños a los cultivos del lado norteamericano. La "California Development Co." se declaró en quiebra y en su lugar se creó el "Imperial Valley Irrigation District", que el 26 de mayo de 1910 organizó una nueva subsidiaria mexicana, la "Compañía de Terrenos y Aguas de la Baja California, S. A.", a la que se hizo traslado —por remate—, de las acciones correspondientes a la fenecida "Sociedad de Irrigación".

Estas transacciones, en su mayoría, fueron hechas al margen de la legalidad —en el fondo o en la forma— y, como explica el Ingeniero Modesto G. Rolland (13), contribuyeron a hermetizar el dominio norteamericano en la zona, porque la nueva Compañía tenía un carácter oficial, de ser-

<sup>13</sup> ROLLAND Modesto G. y FUENTE F. de la: "Informe sobre la situación política"; Irigoyen Uuises "La Carretera Transpeninsular"; 2o. T., pp. 403 a 490.

vicio público, en los EE. UU., y sus funcionarios eran elegidos por votación popular.

Por otra parte, la cláusula V del contrato mexicano establecía que podría disponer libremente de los excedentes hidráulicos que no se utilizaran en el Valle, lo que hizo extensivo su poder a la facultad de regular, de acuerdo con los intereses de la compañía norteamericana dueña de las tierras, la cantidad de hectáreas que habrían de irrigarse anualmente, así como las condiciones y el orden arbitrario de preferencias a que se sujetaban los riesgos.

Eso explica en parte las odiosas prácticas discriminatorias que la Compañía implantó en el Valle, principalmente en perjuicio de los labradores mexicanos, a los cuales se les imponían toda clase de cargas y trabas, con la complicidad punible de las autoridades nacionales; y también el exceso de volúmenes acuíferos asignados al Valle Imperial, en perjuicio de las cuotas correspondientes al de Mexicali.

La solución tardó en llegar, pero tuvo, con el tiempo, un desenlace bastante satisfactorio: el peligro de las inundaciones quedó anulado en 1936, al concluirse las obras de control en el lado norteamericano, que incluían una de las presas —fueron cinco en total— más grandes del mundo; el 14 de julio de 1938 el Presidente Cárdenas creó el Distrito de Riego, asumiendo la responsabilidad de las operaciones la Comisión Nacional de Irrigación; el 3 de febrero de 1942 entró en funciones el "All American Canal", que independizó por completo el sistema de riego del Valle Imperial; y, finalmente, el 3 de febrero de 1944 se firmó el Tratado Internacional de Aguas, que garantizó para Mexicali una cantidad mínima anual de agua que, aunque notoriamente insuficiente, cuando menos es segura.

III.—La "Colorado River Land Co."—El Valle de Mexicali fue, desde las primeras épocas, objeto de curiosidad y de interés; en un principio por razones geográficas y a partir de la segunda mitad del siglo XIX—, por la indudable potencialidad económica de sus inmensos pastizales, muy aptos para el establecimiento de grandes explotaciones ganaderas a un paso del creciente mercado estadounidense.

El 30 de mayo de 1857, el Jefe Político Rafael Espinosa concesionó 15 sitios de ganado mayor a Tomás Warner, operación que fue nulificada, con todos sus traspasos, en 1861; y el 13 de diciembre de 1859, un señor Villarino obtuvo a su vez derechos sobre 11 leguas cuadradas del Valle,

Poco después hizo su aparición don Guillermo Andrade, hábil e inescrupuloso sonoreense avecinado en San Francisco, California, cuyas principales virtudes consistían en tener unos magníficos y desconcertantemente perdurables contactos en los medios políticos de la Capital de la República, y aun mejores relaciones financieras en los Estados Unidos.

Por principio de cuentas, el 17 de enero de 1874 organizó, en el lugar de su residencia, la "Compañía Mexicana Agrícola, Industrial y Ganadera del Río Colorado", cuyo objeto expreso era el de explotar cáñamo silvestre. A través de ella, y también por cuenta propia, efectuó algunas importantes adquisiciones de terrenos, hasta que el 11 de enero de 1878 le fue otorgada una concesión para colonizar 480,000 ha. en la margen derecha (Baja California) y 180,000 ha. en la izquierda (Sonora) del río Colorado.

El contrato, modificado en dos ocasiones ese mismo año y prorrogado en 1881, 1884 y 1885, salvo por la creación en 1888 de la efímera colonia

Lerdo, no pudo ser llevado adelante por Andrade, que en este último año aceptó oficialmente su fracaso, no sin antes haber efectuado una complicada serie de operaciones marginales sobre millares de hectáreas, en favor de distintos capitalistas norteamericanos.

En vista de la ineffectividad mostrada por el señor Andrade como colonizador, el Gobierno mexicano le otorgó una promesa de venta sobre 305,735 ha., el 8 de marzo de 1888, habiéndose cerrado la operación el día 7 del siguiente agosto (imponiéndole la condición única de establecer 70 familias de cucapás en una área de 700 ha.), con el complemento de otras 49,460 ha. que también le fueron enajenadas. Lo más extraño de todo ello, es que una importante porción de dichas superficies ya había sido vendida o comprometida por el activo sonorenses desde fecha anterior.

El primer acto formal de entreguismo en grande escala tuvo lugar poco después, el 8 de abril de 1889, cuando en la ciudad de San Francisco, Andrade, Otis y otros, organizaron la "Mexican Colorado River Land and Colonization Co.", a la que el primero aportó 161,840 ha. cuatro meses después; y el 16 de junio de 1902, dicha compañía traspasó 182,115 ha. a otra nueva que la substituyó: la "California Mexico Land and Cattle Co."

El 18 de noviembre de 1902, en la ciudad de México, Distrito Federal, quedó constituida, finalmente, la "Colorado River Land Co.", con un capital de \$ 10,000.00 moneda nacional y con domicilio social en Tijuana, Baja California; misma que en menos de ocho años habría de concentrar en su más absoluto dominio la inmensa mayoría de todas las tierras aprovechables en ambas márgenes del río.

La forma en que esta poderosa empresa llegó a consolidar su gran monopolio territorial es, al igual que todas las operaciones efectuadas en esa época, sumamente confusa y hasta en ocasiones contradictoria, debido principalmente al precario control que se ejerció sobre las mismas y a la lamentable desaparición posterior de muchos de esos documentos.

Esta parte del presente trabajo ha tenido como fuente principal de consulta el estudio titulado "Colonización del Valle de Mexicali, Baja California", preparado por el Lic. Pablo Herrera Carrillo para la Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S. A., publicado por ésta en el año de 1958, en el que aparece lo siguiente: en el contrato de colonización celebrado con la Colorado el 14 de abril de 1936 (pág. 289), la concesionaria declaró haber adquirido 90,470 ha. de don Guillermo Andrade el 23 de mayo de 1904; 4,530 ha. de la "Sociedad de Irrigación y Terrenos de la Baja California", el 13 de junio del mismo año; y 182,115 ha. de la "Mexican Colorado River Land Co.", el 25 de abril de 1907, con un total de 277,114.94 hectáreas, de las cuales conservaba en su poder 258,455.12.

Ahora bien, en la parte expositiva de la citada publicación aparece que la operación con Andrade del 23 de mayo de 1904, fue por 290,500 ha. (pág. 104); que la "Sociedad de Irrigación" le traspasó 45,308 ha., en total, el 13 de julio siguiente (pág. 106); y que la transacción por 182,115 ha. fue efectuada el 30 de junio de 1903 con la "California México Land and Cattle Co.", lo que abarca en conjunto una área de 515,023 ha. Por otra parte, en la página 109 se dice que, según declaraciones del Lic. Anderson, Apoderado de la "Colorado", ésta poseía en 1915, 329,243 ha.,

de las cuales 211,812 le habían sido enajenadas por Andrade.

Lo cierto es que la Colorado River Land Company, ya para 1910, era dueña casi absoluta de todo el Valle, situación definida desde el 21 de enero de 1903, en que por convenio con la "Mexican Land and Colonization Co." (la compañía inglesa), se fijó en la "Línea Lemon" el límite a las respectivas esferas de influencia.

La política de la Colorado se perfiló pronto como claramente discriminatoria hacia los mexicanos y desde un principio (hacia 1916), prohió la inmigración de gran cantidad de asiáticos (chinos, japoneses e indúes), por ser éstos mejores presas de explotación. Las tierras se trabajaban a base de contratos de arrendamiento y aparecería increíblemente leoninos y que, a más de dar a la Compañía prácticamente todas las ventajas, obligaban a efectuar mejoras y obras que al término del acuerdo quedaban en provecho exclusivo de ésta; fue así como creó un gran distrito de riego, sin haber tenido que efectuar grandes inversiones, por estar toda la carga económica equilibrada en los pequeños labradores. Ese dominio lo redondeó, poco después, con el establecimiento de una de las despepitadoras más grandes del mundo y de un Banco de avío.

Su sostenida precariedad económica, como es de suponerse, excluía a los agricultores de cualquier posibilidad de comprar las tierras —caso de que hubieran estado en venta—, aparte de que la Colorado solamente cerraba operaciones de ese tipo con compañías o individuos de nacionalidad norteamericana.

El primer intento de mexicanización en el Valle se debió al Gobernador Cantú, que entre 1916 y 1918 fundó seis colonias agrícolas para alrededor de 300 nacionales, sobre 2,700 hectáreas tomadas a la "Mexican Land and Colonization Co.", y otras adquiridas de particulares. En fechas posteriores, los distintos regímenes locales, principalmente en la época del Gral. Abelardo Rodríguez, organizaron algunas otras colonias que con el tiempo llegaron a totalizar unas 15,000 ha., compradas con grandes esfuerzos, las cuales se daban en arrendamiento a campesinos pobres y sólo unas pocas fueron vendidas. Todavía estaba vigente el contrato de colonización otorgado a don Guillermo Andrade sobre 120,000 ha. el 27 de enero de 1897 —que fue declarado caduco el 24 de diciembre de 1922 y de nuevo puesto en vigor el 29 de diciembre de 1933—, pero no se tiene noticias de que se haya cumplido en forma alguna el compromiso acordado.

Mientras tanto, el gran auge laboral que las obras hidráulicas, agrícolas y ferroviarias habían traído al Valle, así como el desasosiego que prevalecía en el resto del país a causa de la lucha fratricida, ocasionó que de 462 habitantes que el censo de 1910 registró en la ciudad de Mexicali, tal cantidad se hubiera elevado a 6,782 en 1921 (1,367.96% de incremento en 11 años): había ya 14,599 pobladores en todo el Valle, no contando los numerosos empleados que tenían su residencia en Caléxico y una gran cantidad de asiáticos que laboraban en la agricultura.

Esa copiosa inmigración de elementos humanos portadores de una nueva conciencia social de corte revolucionario, trajo como consecuencia el primer movimiento agrario, hacia 1920, cuando acaudillados por el ex-coronel villista Marcelino Magaña Mejía, un grupo de campesinos empezó

a hacer gestiones para ocupar algunas de las muchas tierras que permanecían inexplotadas en el Valle (todavía en 1937, de las 120,789 ha. que abarcaban los sistemas de riego, únicamente 65,258 estaban bajo cultivo), pero fracasaron rotundamente; en 1923, con apoyo en la Ley de Tierras Ociosas, se posesionaron por la fuerza de poco más de 6,000 ha. pertenecientes a la Colorado, de las que fueron desalojados con lujo de fuerza; aunque poco después el Gobierno local colonizó esas áreas en tanto que Magaña moría en una prisión estadounidense.

Para 1930, ya Mexicali contaba con 29,985 habitantes en todo el Municipio y 14,842 en la sola ciudad, muchos de ellos repatriados de los EE. UU. y casi todos sin acceso a la propiedad rústica; en enero de ese año fue presentada la primera solicitud agraria, con el resultado inexorable de que fueron encarcelados los solicitantes el 30 de mayo y el 11 de junio enviados a las Islas Marías, donde permanecieron varios meses con sus familias.

Para estas fechas, sin embargo, ya el Gobierno Federal había decidido tomar cartas en el asunto, y el 6 de noviembre de 1929 dictó un acuerdo basado en un amplio estudio jurídico-político realizado por el Lic. Gabino Fraga, que ordenó la colonización del Valle por mexicanos y fijó las bases de un futuro convenio que debía contener un plazo para el cese del dominio extranjero en territorio nacional.

No obstante lo anterior, la Colorado continuó imperturbable y reuente, muy segura de sus armas, dado que su práctica de no permitir la formación de poblados permanentes en sus perímetros la cubría del principal peligro que era la afectación ejidal. Las crecientes presiones la obligaron, no obstante, a celebrar un contrato de colonización el 14 de abril de 1936, por el cual se comprometió a colonizar en un plazo de 30 años la totalidad de las 258,455 ha. que declaró poseer en el Valle, debiendo quedar repartidas las 60,000 ya abiertas al cultivo dentro de los primeros seis años siguientes.

Naturalmente que dicho compromiso le era muy ventajoso, pues aparte de que le reconocía derecho de propiedad sobre dicha área y le garantizaba su disfrute por otros 20 años de esos terrenos ahora legalmente inafectables, no le hubiera sido muy difícil tramitar y conseguir las prórrogas que tan sabiamente había sabido explotar su precursor y maestro, don Guillermo Andrade.

Pero ya las situaciones habían cambiado radicalmente, y un hombre decidido, de claras tendencias agrarias y amplio criterio político-social y patriótico, el Gral. Lázaro Cárdenas, ocupó la Presidencia de la República.

Por principio de cuentas, el 28 de septiembre de 1936, Cárdenas lanzó un Manifiesto a la Nación en el cual daba a conocer su determinación de rescatar para México los territorios fronterizos, para integrarlos socioeconómicamente al resto del país; y el 27 de enero de 1937, los agricultores del Valle de Mexicali se lanzaron al asalto de las tierras de la Colorado.

Rompiendo la ortodoxia observada por sus predecesores, Cárdenas, en vez de mandar al ataque a la fuerza pública para defender la legalidad frente a los intereses del pueblo, ordenó la salida violenta, en aviones especiales, de los funcionarios que en unos cuantos días habrían de radicar la Comisión Agraria Mixta respectiva.

Para él no había obstáculos insuperables: ¿las tierras eran inafectables por estar sujetas a un contrato de colonización?, la rapidez de los acontecimientos no permitiría a la Colorado organizar sus defensas, y cuando empezaba a recobrase, el convenio fue declarado en suspenso el 2 de junio siguiente; ¿no existían poblados ni peticionarios en cantidad suficiente?, se reconocieron derechos a todos los núcleos íntegros provisionalmente y se admitió en los censos a todas las personas de las más variadas ocupaciones, que se prestaron a "hacer número"; ¿el Código Agrario establecía unidades de dotación demasiado pequeñas?, se dotaron como erizas por igual las tierras abiertas al cultivo y las que no lo estaban, y se repartieron a un promedio de 20 ha. por ejidatario.

El 20 de febrero se presentó la primera solicitud agraria; el 17 de marzo se dieron las primeras dotaciones provisionales y el 29 de abril las primeras definitivas. Para el 13 de diciembre se habían dotado 99,924 ha. a 44 núcleos con 4,768 beneficiarios; y como medidas adicionales, el 20 de marzo se había ordenado la construcción del FF. CC. Mexicali-Puerto Peñasco-Santa Ana (este último cambiado posteriormente por Benjamín Hill), y el 10 de junio se implantó una Zona Libre parcial hasta el paralelo de 30 grados, por un período de 10 años; además, se hizo una derrama copiosa de créditos aviaros y refaccionarios a cargo del Banco de Crédito Ejidal.

La precipitación, como es natural, trajo consigo ciertos trastornos, algunos bastante graves, como el despilfarro y la desorganización, así como la virtual paralización de las actividades agrícolas; pero el más grave de todos ellos, desde el punto de vista social, fue el desplazamiento de los antiguos colonos, arrendatarios y aparceros de la Compañía, los cuales, al carecer de títulos, fueron tratados como empleados de la misma y desalojados de sus solares.

A mediados de abril, los perjudicados organizaron la que se llamó "huelga de los sentados", que fue resuelta el 10 de mayo con la firma de un convenio en el que se especificaban las unidades que habrían de ser respetadas; y el 24 de diciembre, en el Decreto en el que se autorizó la reanudación de las labores colonizadores de la Colorado, Cárdenas dispuso la integración de cuatro colonias con 21,335 ha. para el acomodo de 404 perjudicados por la acción agraria, los que podrían adquirirlas a precios y plazos módicos.

La colonización, pues, volvió a sus cauces normales, causando con ello varios disturbios de ciertas proporciones en años posteriores. Por último, el 8 de febrero de 1945, el millonario poblano Jenkins adquirió en diez millones y medio de pesos las acciones de la compañía norteamericana (cuyas propiedades incluían 108,476 ha., más 2,500 acciones representando el 50% del capital del "Banco Mercantil, S. A.", y un tercio de las acciones de la "Compañía Industrial Jabonera del Pacífico, S.C.L."), las que a su vez vendió a la Nacional Financiera el 10 de julio de 1946.

Así, la otrora omnipotente "Colorado River Land Co.", quedó para siempre desterrada del Valle de Mexicali. Como resultado de sus trabajos de colonización, al concluir sus funciones, 67,000 ha. se hallaban en manos de 1,100 aparceros o arrendatarios y 17,000 estaban arrendadas para pastoreo.

Con el objeto de dar culminación a los repartos agrarios, el 25 de octubre del mismo 1946, se organizó en la ciudad de México la "Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S. A.", a la que se hizo traspaso de las acciones; y el 23 de abril de 1948 se le encomendó la colonización de los terrenos restantes no sujetos a afectaciones ejidales.

Los resultados censales de 1960 muestran que de los 13,689.2 kilómetros cuadrados que integran el área municipal de Mexicali, únicamente 323,889 ha. (23.66%) fueron comprendidas en los trabajos, casi todas ellas localizadas en el Valle que lleva su nombre, y repartidas como sigue: 187,678 ha. en 2,846 predios particulares; 124,083 en 65 ejidos; 38 en una comunidad; y 12,090 en 324 predios de propiedad oficial.

### 3.—LA ACTIVIDAD AGRICOLA EN EL ESTADO.

Para la elaboración de este apartado, se tomó como base los resultados de los Censos Agrícolas de 1950 y 1960 y el último de población: el primero de ellos por ser el mejor detallado y los dos últimos por su actualidad. Aunque se dispone de datos más recientes, éstos carecen de la uniformidad y amplitud requeridos para hacerlos objetos de estudios sistemáticos; pero creemos que los consultados son lo suficientemente ilustrativos para dar una idea bastante aproximada de la actividad agrícola en el Estado.

Además, se incluyen una mayoría de datos y cifras obtenidas de investigaciones directas que abarcan un período de seis años, en cuya recopilación se contó con la inapreciable colaboración del Licenciado en Economía René Treviño Arredondo, actual Recaudador de Rentas del Municipio de Tijuana.

Con el objeto de facilitar la exposición, se tratará por separado lo referente a los agricultores; las tierras; los cultivos; y las industrias conectadas con la agricultura; abarcando en primer lugar la perspectiva Estatal, para pasar enseguida a las particularidades de cada uno de los cuatro Municipios.

I.—Agricultores.—La parte de la población económicamente activa dedicada a labores concernientes a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca, ha tenido importancia variable a través de los años: de un pobre 12.90% en 1895, subió a un 47.82% en 1900 y a un 59.49% en 1910, para llegar a un máximo del 66.20% en 1921 y de allí decrecer paulatinamente a un 59.81% en 1930, 53.48% en 1940, 44.65% en 1950 y 39.44% en 1960.

No obstante lo anterior, esta rama de la actividad sigue siendo la más importante numéricamente en la Entidad, con 66,042 trabajadores, siguiéndole en importancia los servicios con 31,927 (19.07%), el comercio con 21,866 (13.06%) y las industrias de transformación con 21,602 (12.90%); si bien las industrias en general engloban un 19.08% general, con 31,937 individuos.

La cifra del 70.38% de alfabetismo rural, colocó al Estado en la fecha del último censo en el tercer lugar de la República, después del Territorio Sur de la Baja California y de Coahuila; pero su primer lugar era indiscutible en cuanto a los que usaban zapatos (96.08%) y comían pan de trigo (92.03%), aunque bajó al sexto lugar, con un 89.04%, en

el renglón de la complementación alimenticia con carne, pescado, leche y huevos.

El 35.51% de estos pobladores habitaba viviendas de 2 cuartos a un promedio de 5.24 por cada una de ellas; y el 34.01% viviendas de 1 cuarto, con promedio de 3.22.

De su gran total de 116,102 personas, que representaban el 22.32% de la población, 75,556 (65.08%) residían en núcleos menores de 1,000 habitantes; y según el Anuario Estadístico 1960-1961, existían en la Entidad, en este último año, únicamente 61 agrupaciones agrícolas y ganaderas, con 2,746 agremiados.

**ENSENADA.**—De sus 21,999 personas económicamente activas, 7,849, que representaban el 34.01%, desempeñaban este tipo de actividades, siguiéndoles en importancia las dedicadas a los servicios (22.02%), a la industria de transformación (14.99%) y al comercio (10.60%). La industria en general ocupaba a 4,821 trabajadores, con el 21.92%.

Era el Municipio con mejor porcentaje de alfabetismo rural, con un 76.70%; segundo en cuanto a diversificación alimenticia con 93.56% y en consumo de pan de trigo con 91.93%; y último en el uso de calzado, con un 92.68%.

De los 19,835 pobladores rurales (30.55% del total), 13,470 (67.91%) se agrupaban en poblados menores de 1,000 habitantes. El 34.27% de ellos ocupaban 1,299 viviendas con 2 cuartos a un promedio de 5.23 moradores por cada una de ellas; el 26.77%, 1,987 viviendas de 1 cuarto con promedio de 2.67; y el 20.82%, 711 viviendas de 3 cuartos, con promedio de 5.81.

**MEXICALI.**—Es el Municipio que despliega una mayor actividad agrícola, pues en él 41,623 individuos, que sumaban el 52.70% de la fuerza de trabajo, encontraban en la misma su principal fuente de ingresos. Frente a ellos, había en la fecha del censo 13,307 (14.72%) ocupados en la prestación de servicios; 13,130 (14.53%) en las distintas industrias (9,329, con el 10.32%, en la de transformación) y 9,936 (10.99%) en el comercio.

Su población rural, la más amplia del Estado, que en número de 84,257 personas representaba el 72.57% de toda la estatal y el 29.95% de la municipal, estaba alfabetizada sólo en un 68.07%; el 95.75% usaba calzado, el 91.92% consumía pan de trigo y el 87.27% gozaba de una dieta adecuada. De ellos, 53,057 (62.97%) se hallaban congregados en núcleos menores de 1,000 habitantes.

En cuanto a la vivienda, el 37.66% ocupaba 8,677 de una habitación, con un promedio de 2.67; el 36.48%, 5,295 de 2 cuartos, con promedio de 5.80 y el 15.69%, 2,055 de 3 cuartos, con promedio de 6.43.

**TECATE.**—Es el menos poblado, con sólo 8,208 habitantes en 1960, de los cuales 2,229 desplegaban actividades económicas, conforme al orden siguiente: 779 (34.95%) en la industria en general y 564 (25.30%) en la de transformación; 563 (25.26%) en las labores agropecuarias; 519 (23.28%) en los servicios y 243 (10.90%) en el comercio.

Sus 1,620 pobladores rurales, representantes de apenas un 19.74% del total, íntegramente se distribuían en núcleos menores de 1,000 habitantes; el 70.94% de los mayores de seis años estaba alfabetizado; el

98.38% de los mayores de un año usaban calzado, el 87.20% comía pan de trigo y el 83.57% variaba su alimentación; el 40.37% habitaba 168 viviendas de 1 cuarto, con promedio de 3.89 para cada una de ellas; el 32.78%, 92 viviendas de 2 cuartos, con promedio de 5.77; y el 17.90%, 52 viviendas de 3 habitaciones, con promedio de 5.58.

TIJUANA.—Estando orientada la actividad de este Municipio con una marcada preferencia hacia el campo turístico, es sólo natural que de sus 52,832 personas económicamente activas, una mayoría de 13,257 (25.09%) se dedicaran a la prestación de servicios, continuándoles en importancia cuantitativa los agricultores, ganaderos, etc., con 10,376 (19.64%); los comerciantes, con 9,353 (17.70%); y los ocupados en las industrias de transformación, con 8,412 (15.92%); aunque en realidad 13,207 (25.00%) laboraban en las distintas industrias, incluyendo, al lado de la anterior, las de construcción y las de electricidad y gas.

La concentración urbana en él es extrema, pues únicamente 10,390 de sus 165,690 habitantes, o sea el 6.27%, radicaban en núcleos menores de 2,500 pobladores; y de ellos 71.31% en congregaciones menores de 1,000. Su sector rural, pese a que únicamente en un 95.10% usaba calzado, en cambio ocupaba el primer lugar en alimentación diferenciada y consumo de pan de trigo, con el 95.51% y el 93.79%, respectivamente.

Sus condiciones habitacionales eran también las mejores que prevalecían en el Estado: el 30.41% disponía de viviendas con 2 habitaciones, a un promedio de 2.68; el 22.95% de 3 habitaciones, con promedio de 3.00; y el 17.29% de 1 solo cuarto, con promedio de 1.25.

II.—Tierras.—El Estado de Baja California tiene una superficie de 70,113 kilómetros cuadrados, de los cuales en 1960 fueron censados 14,449.31, que constituyen el 20.61% únicamente.

No obstante lo anterior, el progreso ha sido notable a partir de la Reforma Agraria en la Entidad, tanto en el renglón de nuevas tierras como en el de la redistribución territorial; así, vemos que mientras la fuerza de trabajo ha tenido un incremento de aproximadamente un 460% a partir de 1930, en el mismo lapso las tierras censadas aumentaron en 94.25%, las de labor en 200.61%; las de riego en 147.81%; las de temporal en 331.62%; y las de pastos en 54.04%

Dentro de las limitadas posibilidades actuales, derivadas de las desfavorables condiciones fisiográficas de la región, los avances se han ido operando de una manera gradual, pero firme, orientados preferentemente al mejoramiento de las condiciones ecológicas de lo ya roturado, más que a la apertura de nuevas zonas agrícolas. En el decenio comprendido entre los años de 1950 y 1960, la magnitud de la superficie censada fue superior sólo en 1,714 ha.; en cambio, la correspondiente a la de labor aumentó en 89,006 ha., la de temporal en 55,358, la de riego en 33,346 y la de pastos en 1,785.

Las 1,444,931 ha. censadas, tenían las siguientes características: 379,666 (26.28%) eran de labor; 633,042 (43.81%) de pastos; 185,307 (12.82%) de bosques, con 73,690 (39.77%) maderables; 9,702 (0.63%) de incultas productivas; y 237,844 (16.46%) de improductivas. De las tierras laborables, 277,814 (60.00%) eran de riego, 957 (0.25%) de jugo o humedad, 379,666 (38.40%) de temporal y 5,105 (1.35%) de plantaciones.

Del total de tierras, 1,014,107 ha. se distribuían en 5,089 predios particulares; 38 en una comunidad; 19,343 en 333 predios municipales, estatales y federales; y 411,443 en 87 ejidos con resolución definitiva.

Los 5,423 predios no ejidales agrupaban, pues, el 71.53% de todas las tierras, con un promedio de 190.57 ha. para cada uno de ellos, incluyendo el 62.02% de las laborables, el 67.10% de las de riego, el 96.21% de las de jugo o humedad, el 52.81% de las de temporal, el 90.38% de las plantaciones, el 89.24% de los pastos, el 63.37% de los bosques y un 10.90% de los maderables, el 86.90% de las incultas productivas y el 40.26% de las improductivas.

Tenían en su poder 235,462 ha. (22.78%) de labor; 564,953 (54.67%) con pastos; 117,431 (11.56%) con bosques, de los cuales 8,034 (6.84%) eran maderables; 7,884 (0.76%) de incultas productivas y 107,756 (10.43%) de improductivas. Sus tierras de labor comprendían 152,850 ha. (64.92%) de riego, 920 (0.39%) de jugo o humedad, 77,078 (32.73%) de temporal y 4,614 (1.96%) de plantaciones.

El 63.59% de su área total (657,220 ha.), era poseído 215 predios a un promedio de 3,056.84 ha. para cada uno; y tan sólo 15 mayores de 5,000 ha. incluían 287,614. Las tierras de labor, en cambio, se encontraban —al menos en apariencia—, mejor repartidas, pues el 24.62% correspondía a 669 predios con 50.1 a 100.0 ha. de cultivo; el 21.97% a 1,216 con 25.1 a 50.0; el 19.92% a 2,055 con 10.1 a 25.0; y el 18.05% a 275 con 100.1 a 200.0; en tanto que las de riego, aprovechadas sólo en 3,705 predios, en un 28.91% correspondían a 462 propiedades con 50.1 a 100.0 ha. irrigadas; en un 26.80% a 871 con 25.1 a 50.0; en un 25.25% a 1,618 con 10.1 a 25.0; y en un 14.80% a 121 con 100.1 a 200.0 hectáreas.

Después de Colima (229) y de Campeche (400), el Estado de Baja California fue e que registró un menor número de predios menores de 5 ha., con 426, que reunían una superficie de apenas 1,168 ha. a un promedio de 2.74 por unidad. Sumaban 1,111 ha. (95.12%) de labor, con 492 (44.28%) de riego, 619 (55.72%) de temporal y 17 (1.53%) de plantaciones; 55 (4.71%) de pastos; y 2 (0.17%) de improductivas.

Los ejidos, por su parte, tenían en su poder el 28.47% de la superficie censada, comprendiendo en sus posesiones el 37.98% de la de labor; el 32.90% de la de riego; el 3.79% de la de jugo o humedad; el 47.19% de la temporal; el 9.62% de las plantaciones; el 10.76% de los pastos; el 36.63% de los bosques, con el 89.10% de los maderables; el 13.10% de las incultas productivas; y el 59.74% de las improductivas.

Su área total era de 411,443 ha., con 144,204 (35.05%) de labor; 68,089 (16.55%) de pastos; 67,876 (16.50%) de bosques, con 65,656 (96.73%) maderables; 1,188 (0.29%) de incultas productivas; y 130,086 (31.61%) de improductivas. La extensión laborable se distribuía en 74,964 ha. (51.99%) de riego, 370 (0.03%) de jugo o humedad, 68,712 (47.65%) de temporal y 491 (0.33%) de plantaciones.

De un total de 5,857 ejidatarios, 5,741 (98.02%) tenían posesión de tierras, y 5,661 (96.65%) usufructuaban tierras de labor; de estos últimos sólo 25, integrantes de un ejido, que representaban el 0.44%, detentaban de 1.1 a 4.0 ha., correspondiendo al resto un promedio de 25.48 ha. para cada uno de ellos.

**ENSENADA.**—Con sus 51,952.26 kilómetros cuadrados, no solamente es el Municipio de mayor extensión del Estado, sino que es también el más grande de toda la República.

En 1960 le fueron censadas 888,737 ha., que constituían el 17.11% de su área y el 61.51% de todas las aprovechadas en la Entidad, con el 82.39% de los pastos, el 63.76% de las tierras de temporal, el 62.43% de las plantaciones, el 58.91% de los bosques, el 57.73% de las improductivas, el 57.41% de las incultas productivas, el 45.56% de las de jugo o humedad, el 30.41% de las laborables y el 8.29% de las irrigadas.

Un 58.68% de sus tierras era de pastizales, 15.45% improductivo, 12.99% de labor, 12.29% de bosques y 0.59% de incultas productivas. De las abiertas al cultivo, un 80.50% eran de temporal, 16.36% de riego, 2.76% de plantaciones y 0.38% de humedad.

Los 1,621 predios no ejidales, que congregaban un total de 7,820 personas, detentaban el 70.31% de las tierras, incluyendo el 99.75% de las incultas productivas, el 91.51% de las de jugo, el 90.94% de los pastos, el 85.85% de las frutícolas, el 61.40% de las de temporal y el 58.72% de las laborables; en tanto que los 14 ejidos, con sus 794 ejidatarios, agrupaban un total de 4,796 individuos, usufructuarios de un 74.89% del área improductiva, 60.60% de los bosques y el 59.81% de las favorecidas con la irrigación.

**MEXICALI.**—Ocupa el 19.52% de la superficie estatal, con 13,689.20 kilómetros cuadrados, de los cuales fueron censados 3,238.89 (23.66%), que constituían el 22.42% de todas las tierras sujetas a alguna forma de apropiación, comprendiendo el 89.74% de las irrigadas en el Estado, el 60.32% de las cultivables, el 24.14% de las de jugo, el 19.58% de las improductivas, el 17.35% de los bosques, el 16.65% de las de temporal, el 16.64% de las incultas productivas, el 2.32% de los pastos y el 1.10% de las plantaciones.

Su patrimonio territorial era en un 70.70% de labor, 14.38% improductivo, 9.93% de bosques y 4.23% de pastos; siendo, las primeras, en un 89.27% de riego, 10.60% de temporal, 0.10% de jugo o humedad y 0.03% de plantíos.

Los 3,171 predios no ejidales, que contenían un total de 10,986 personas, detentaban el 61.69% de la superficie censada, con la totalidad de las tierras de humedad y de las incultas productivas, el 98.57% de los bosques, el 69.78% del área de riego, el 63.12% de toda la de labor y el 51.53% de las plantaciones; mientras que a los 65 ejidos, con sus 4,579 ejidatarios y 31,297 individuos en total, correspondían el 95.83% de los pastos, el 93.35% de las tierras de temporal y el 53.92% de la porción improductiva.

**TECATE.**—Tiene una extensión de 3,079.09 kilómetros cuadrados, 4.39% del territorio estatal, habiéndole sido censados 473.19 en 1960, que representaban el 47.84% de la superficie municipal y el 10.19% de todas las comprendidas en la Entidad, con el 29.22% de las plantaciones, el 23.52% de los bosques, el 17.14% de las de humedad, el 15.04% de las estériles, el 9.03% de los pastos, el 5.93% de las incultas productivas, el 4.29% de las de temporal, el 2.71% de las cultivables y el 1.04% del riego.

Sus tierras eran en un 38.78% pastales, 29.58% de bosques, 24.29% de improductivas, 6.98% de labor y 0.37% de incultas productivas. Las de labor eran en un 60.00% de temporal, 23.13% de riego, 15.20% de plantaciones y 1.67% de jugo o humedad.

Sólo poseía un ejido con 49 ejidatarios y 166 personas en total, que comprendía apenas un 1.29% de las tierras censadas, con el 5.76% del área de temporal, 4.48% de la cultivable, 4.22% de la irrigada, 2.20% de la boscosa y 1.34% de la improductiva; en tanto que sus 267 predios no ejidales, con 1,890 individuos, abarcaban todo el resto de la superficie.

TIJUANA.—Es el Municipio menos extenso, con sólo 1,392.45 kilómetros cuadrados (1.99% del Estado), los cuales eran aprovechados en un 61.03%, sobre 84,986 ha., que representaban el 5.88% de toda la superficie censada, con el 20.11% de la total inculta productiva, 15.30% de la de temporal, 13.16% de la de jugo, 7.65% de la improductiva, 7.25% de la plantada con frutales, 6.56% de la laboral, 6.26% de la pastal, 0.93% de la irrigada y 0.22% de la boscosa.

Sus tierras eran en un 46.65% de pastos; en un 29.92% de labor (con el 89.54% de temporal, 8.41% de riego, 1.48% de plantaciones y el 0.51% de jugo o humedad); en un 21.41% de improductivas, 2.14% de incultas productivas; y en un 0.48% de bosques.

La distribución era como sigue: a 7 ejidos (435 ejidatarios) y a 364 predios, con 2,366 y 1,438 personas, respectivamente, correspondían, a los primeros, el 84.41% de las tierras de riego, el 77.31% de los bosques y el 64.38% de las incultas productivas; y por su parte, a los segundos, todas las de jugo o humedad, el 95.95% de las plantaciones, el 90.80% de las improductivas, el 83.90% de los pastos, el 56.03% de las de temporal y el 53.42% de las cultivables, con el 74.67% de toda el área censada.

III.—Cultivos.—En el año de 1960 se cosecharon en la Entidad ... 262,286 ha., de las cuales 195,099 (70.57%) eran de riego, renglones en los que ocupó los lugares 18o. y 3o., respectivamente, para toda la República, habiendo sido 6o. en el monto del valor de la producción agrícola.

Pese a no estar considerado, en su conjunto, como un Estado eminentemente agrícola, en dicho año fue el primer productor nacional de algodón, chile seco y aceituna; el 2o. de uva para vino; el 3o. de uva para mesa; el 4o. de trigo y chile verde; el 5o. de alfalfa verde, avena en grano e higuera; y el 6o. de cebada y sorgo en grano.

De la superficie cosechada, el 62.86% lo fue de algodón en 164,893 ha.; 20.90% de trigo en 54,798; 4.71% de maíz en 12,361; 3.35% de cebada en 8,790 y 3.05% de alfalfa con 8,009; en tanto que del área ocupada por los frutales y las plantaciones, 5,105 ha., 2,774 (54.34%) contenían 3,469,054 viñas, de las cuales 2,450,278 (70.65%) estaban en producción; y en 1,879 (36.80%) había plantados 191,341 olivos, con ... 145,290 (75.93%) en pleno rendimiento.

Ese año se produjeron 287,313 toneladas de alfalfa verde, 229,609 de algodón, 85,590 de trigo, 17,158 de maíz (todas clases), 9,801 de uva, 8,568 de cebada en grano, 5,062 de sorgo (todas clases), 4,564 de chile verde, 4,160 de caña azucarera, 3,969 de aceituna, 1,661 de chile seco, 1,233 de papa, 1,230 de avena en grano y 1,170 de tomate rojo.

Tomando como base la suma de los cultivos anuales y de las plantaciones, tenemos que del valor total de la producción agrícola, el ... 69.57% correspondió al algodón, un 13.22% al trigo, un 4.25% a la alfalfa verde, un 2.42% a la uva, un 2.03% al maíz, un 1.66% al chile seco, un 1.16% al tomate rojo y un 1.01% al olivo.

El complemento pecuario lo constituían 82,820 cabezas de ganado vacuno (31.08% de fino), 19,125 de lanar (25.22% de fino), 28,446 de porcino (40.78% de fino), 8,334 de caballar, 1,450 de mular, 1,084 de asnal, 13,707 de caprino y 9,464 de animales de trabajo, con 684,411 aves de todas clases y 4,891 colmenas.

El valor total de la producción agropecuaria fue de 676,959 millares de pesos, correspondiendo a la agrícola el 89.80%, con 607,931 millares; a la forestal el 0.32%, con 2,185; y a la pecuaria el 9.88%, con 66,843. De la primera, 584,460 millares (96.14%) aportaron los cultivos y 23,470 (3.86%) los frutales.

La agricultura bajacaliforniana utilizó en ese año 3,380 tractores (tantos como los existentes en Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Guerrero y Oaxaca juntos, que tenían un total de 3,374 para 7,501,810 ha.), número que la situaba en el 4o. lugar dentro de la República; pero era la 2a. en la relación tractor-tierra, con uno por cada 112.33 ha. de labor, sólo superada por Tamaulipas, que tenía uno por cada 85.64 ha.

ENSENADA.—Contaba en 1960 con 115,468 ha. de labor, de las cuales 18,894 eran de riego, 436 de jugo o humedad, 92,951 de temporal y 3,187 de frutales; habiendo sido cosechadas 34,353, correspondiéndole en este respecto el 12.85% estatal.

Fue el primer productor en la Entidad de chícharo, chile seco, chile verde, papa, tomate, uva, aceituna y frutales en general, y segundo en ajo, alfalfa, cebada, cebolla, frijol, sandía y trigo. Sus productos principales son el chile seco, la uva, el trigo, el tomate y la aceituna.

Desde el punto de vista económico, la actividad más importante de este Municipio era la agrícola, con el 76.15%, seguida por la pecuaria, con el 21.78% y la forestal, con un 2.07%.

El valor total de su producción agropecuaria fue de 104,646 millares de pesos, que representaban un 15.46% del correspondiente al Estado, incluyendo un 99.08% del forestal, 62.84% del frutal, 34.10% del derivado de los productos animales y el 11.11% del generado por los cultivos anuales.

MEXICALI.—Su área de labor era de 229,003 ha., con 204,440 de riego, 231 de jugo, 24,275 de temporal y 56 ocupadas con frutales, de las cuales se cosecharon 218,504, o sea, el 81.74% del total correspondiente al Estado.

Pese a su condición de monocultor algodonnero (en 1960 el algodón ocupó un 75.27% de la superficie cosechada y aportó un 83.18% del valor de la producción), Mexicali es el primer productor local de ajo, alfalfa verde, cebada, maíz, melón, sandía, sorgo y trigo; siendo los más importantes, en su orden, el algodón, el trigo, la alfalfa y el maíz.

De los 534,941 millares de pesos a que ascendió el valor total de su producción agropecuaria, el 94.95% fue aportado por la actividad

agrícola y el 5.05% restante por la pecuaria. Dicha cantidad constituía el 79.02% de la relativa generada en toda la Entidad, comprendiendo el 86.82% de la derivada de los cultivos, el 40.44% de los productos animales y el 1.96% de los frutales.

**TECATE.**—Sumaba solamente 10,276 ha. de labor, de ellas 2,370 irrigadas, 164 de jugo o humedad, 6,350 de temporal y 1,492 de plantaciones; de las que fueron cosechadas 5,179, que significaron apenas un 1.93% respecto de la integridad estatal.

Aunque escaso en su importancia agrícola, en 1950 Tecate era el primer productor local de uva y aceituna, lugar que en el transcurso del decenio hubo de ceder a Ensenada, si bien el olivo experimentó un desplome casi vertical. Sus productos principales son la vid, la alfalfa, el trigo, la cebada y la aceituna.

Este Municipio proporcionó el 26.19% del valor de los frutales, el 9.08% del de los productos animales y el 0.82% del de los cultivos, sumando un 2.51% del total; de sus 16,990 millares de pesos, el 64.28% procedía de los productos agrícolas y el resto de los pecuarios, con los frutales cubriendo el renglón mayoritario, al alcanzar la suma de 6,147 millares.

**TIJUANA.**—De sus 24,919 ha. cultivables, 2,110 eran de riego, 126 de jugo, 22,314 de temporal y 370 de frutales. Se levantó cosecha en 9,299 de ellas, correspondiéndole, por lo tanto, el 3.48% estatal.

Tijuana es el primer productor local de avena, cebada en grano, frijol, remolacha y legumbres; y es segundo en maíz, papa y tomate. Sus cultivos principales son el trigo, la cebada, la uva, la avena, el frijol, las legumbres, el maíz y la aceituna.

Con 20,382 millares de pesos, el valor de su producción contribuyó en un 3.01% al total de la Entidad, incluyendo el 16.38% de los productos animales, el 9.01% de los frutales y el 1.25% de los cultivos. En su orden de importancia municipal, las actividades pecuarias aportaron el 53.71%, las agrícolas el 46.19% y las forestales el 0.10%.

**IV.—Industrias.**—La agricultura ha tenido una influencia decisiva en la integración política, económica y social de la Baja California. Tuvo sus inicios en las misiones coloniales, que aprovechaban íntegramente las escasas tierras labrantías irrigables de la región, en la práctica de cultivos para el autoconsumo y la elaboración de vinos, al igual que introdujeron la ganadería y la apicultura.

A lo largo de las tres cuartas partes primeras de la centuria anterior, el lastimoso abandono de que fue objeto toda la porción Septentrional de la península operó un retroceso acentuado en todas las ramas de la actividad; y no fue sino hasta cuando los hallazgos auríferos se formalizaron, que las operaciones agropecuarias recobraron su interrumpido impulso, tomando un arraigo definitivo.

El notable progreso que hoy se observa, empezó a gestarse a partir del segundo decenio de este siglo, para tomar su impulso definitivo con la aplicación de las Leyes Agrarias en 1937. Para dar una idea del incremento logrado, bastará mencionar que, en tanto el monto de la superficie censada aumentó en un 94.95% en los 30 años transcurridos entre 1930 y 1960, la de labor experimentó lo propio en 200.62%, la de plantaciones en 23,104.54%, la de riego en 147.81%, la de temporal en . . .

331.62%, la cosechada en 240.86%; el número de predios (incluyendo parcelas ejidales) en 695.13% y el de tractores en un 2,199.32%.

Los Municipios de Mexicali y de Ensenada son los que revisten una mayor importancia agrícola dentro del Estado, como se vio, y también son los que mayores beneficios derivan de la misma: se ha calculado que en el primero dependen de dicha actividad, el 22% de los salarios, el 49% de los ingresos del Gobierno y el 19% de los empresariales; en tanto que el segundo obtuvo de sus cultivos de alfalfa, trigo, vid, chile y maíz, ingresos por 13,761, 18,383 y 19,427 millares de pesos, en los años de 1957, 1958 y 1959, respectivamente. Aunque la producción local es limitada, y no está lo suficientemente diversificada, la Entidad es exportadora de algodón en pluma, semilla de algodón, borra de algodón, harinolina de semilla de algodón, chile seco y tomate; productos todos éstos que, a excepción de los dos últimos, se comercian una vez que han recibido un mayor o menor grado de industrialización, correspondiendo solamente al primero de ellos el 70% del valor total exportado.

A partir del establecimiento de la primera despepitadora en el Valle de Mexicali, hacia 1916, los avances han sido bastante espectaculares: en 1960, según cifras estimadas por el Banco de México, había en el Estado 1,100 empresas industriales que, con un capital de 1,800 millones de pesos, constituían una fuente de trabajo para 21,602 personas . . . . —12.90% de la población económicamente activa—, y tenían una producción cuyo valor se calculó en 2,000 millones de pesos.

De entre ellas, las más destacadas eran las correspondientes a los siguientes renglones: despepitadoras y empacadoras de algodón; aceites y grasas vegetales; pescados y mariscos enlatados; cerveza; insecticidas; embotelladoras de aguas naturales y gaseosas; constructoras; vinos y licores; cigarros; levaduras; panificadoras; molinos de trigo; empaque de carnes y frutas; y plantas pasteurizadoras de leche. Estas actividades industriales representaron, en 1955, el 92.7% del valor total de la producción y cabe señalar que un 55.7% del mismo correspondió a las empacadoras y despepitadoras algodoneras.

En su orden de importancia, el primer lugar lo ocupan las industrias básicas, consideradas como tales las dedicadas a la producción de materias primas y maquinaria para abastecer a otras industrias, destacándose las destinadas a la elaboración de aceites y grasas vegetales y animales para usos industriales, las despepitadoras y empacadoras de algodón y las productoras de insecticidas.

En segundo lugar se encuentran las semi-básicas, o sea aquellas que producen artículos para el consumo directo, como son las de aceite y manteca vegetales, pescados y mariscos enlatados, levaduras, alimentos para animales y aves de corral y molinos de trigo.

El último lugar corresponde a las industrias secundarias, siendo las más representativas las elaboradoras de cerveza, vinos y aguardientes de uva, aguas gaseosas y cigarros.

Aunque anárquico, desorientado y hasta cierto punto caprichoso, el crecimiento industrial se ha visto favorecido, en gran parte, por las posibilidades de obtener un abastecimiento más o menos regular de materias primas agrícolas producidas en la localidad, que a su vez han ope-

rado —algunas de ellas, al menos—, un incremento correlativo notable; las principales son:

a).—Algodón.—La creciente producción sostenida de más de 400,000 pacas anuales en Mexicali, asegura el abastecimiento suficiente de numerosas plantas despepitadoras-empacadoras y aceiteras y, en grado menor, de algunas empresas textiles y las de colchones y cojines.

b).—Trigo.—Este cereal, que anteriormente se tenía que importar para asegurar el consumo local, alcanzó la autosuficiencia en 1960, y actualmente cubre con exceso las 60-80,000 toneladas requeridas por el mismo, procesadas en los 5 molinos trigueros existentes en el Estado, que a su vez abastecen a 54 panificadoras y a 2 fábricas de pastas alimenticias.

c).—Cebada.—El cultivo de cebada maltera y de lúpulo ha sido impulsado por las dos empresas cerveceras de la Entidad, que cuentan con plantas encargadas de elaborar la malta, materia prima indispensable en este ramo. Sin embargo, la cebada germinada, que también se emplea en el proceso elaborador es, en un 50%, de importación.

d).—Olivo.—La producción de esta oleaginoso es absorbida por cuatro empresas dedicadas a la preparación y envasado de la aceituna y a la elaboración de aceite, si bien este último tiene todavía una producción bastante limitada, a causa de que se carece del suficiente número de variedades apropiadas.

e).—Vid.—Pese a que la Entidad ocupa uno de los primeros lugares en el país como productor de uva, las 9 empresas elaboradoras de vinos y aguardientes que en ella operan, tienen que recurrir a importaciones complementarias para abastecerse de materia prima, dado que la producción es notablemente insuficiente a causa de los bajos rendimientos que origina la escasez del riego para las plantaciones. Por otra parte, con cierta frecuencia se recurre a la destilación de aguardientes a base de orujos, que son los desperdicios de la uva fresca.

f).—Tomate.—Su explotación ha cobrado cierta importancia en los últimos años, y en apreciable proporción se le procesa en algunas plantas enlatadoras recientemente establecidas.

También se cultivan en el Estado otros productos agrícolas que son empleados en la preparación de alimentos balanceados para ganado y aves de corral, tales como el maíz amarillo, el sorgo, el frijol soya, etc.

En resumen, se puede afirmar que del capital invertido en la industria bajacaliforniana, el 78% correspondía, en 1955, a empresas que empleaban en su producción materias primas agrícolas de origen local; y éstas representaban, en dicho año, más del 80% del valor manufacturero del Estado, situación que no parece haber sufrido grandes variaciones en el decenio transcurrido.

Por lo que respecta a la ganadería, como ya se vio en párrafos anteriores, ésta carece de suficiente relevancia dentro del panorama económico estatal, debido, entre otras causas, a los rigores climáticos, a la insuficiencia de aguajes y vías de comunicación y a la escasez de forrajes; y si bien ocupa el tercer lugar de importancia en el renglón de las exportaciones locales, ésto se debe a las ventas en pie a los EE.UU. de ganado sonoreño, el cual se emplea también para el abasto local. Como ejemplo cabe citar que de las 87,000 cabezas de ganado que en 1957 se

recibieron de Sonora, 59,000 se dedicaron al consumo, 26,000 se exportaron al país vecino y tan sólo 2,000 se dejaron para cría.

**ENSENADA.**—Su principal actividad industrial se despliega alrededor de los productos marinos, con 14 plantas empacadoras y enlatadoras —que a su vez utilizan algunas legumbres cultivadas en la localidad—, seguidas por 3 empresas vinícolas que procesan la materia prima aborigen, con las deficiencias que ya antes se anotaron.

También cuenta con 2 fábricas de envases de madera, 3 de conservas alimenticias, un molino de trigo, 2 plantas pasteurizadoras, 2 que envasan aceituna y aceite de olivo, una productora de fertilizantes, una de concentrados y alimentos para animales y algunas plantas avícolas de cierta importancia.

**MEXICALI.**—Cuenta con 29 plantas industriales dedicadas a procesar el algodón, de las cuales 19 son despepitadoras y empacadoras, 3 son molinos de semilla, 6 son fábricas de aceite y una se dedica a la producción de jabón. Las primeras únicamente deshuesan la fibra en rama y la preparan para su envío al exterior, en tanto que las restantes obtienen de la semilla varias clases de aceites —entre crudos, refinados y nitrogenados—, jabón, borra, harinolina, glicerina, manteca, oleomargarina, etc., y una serie de subproductos, entre los cuales algunos sirven de base para la elaboración de alimentos ganaderos. Estas empresas reunían, en 1955, cerca del 60% del capital invertido en toda la industria estatal y generaban más del 70% del valor de la producción.

Como consecuencia del vertiginoso desarrollo algodonero, se han establecido otras empresas que encuentran en él un amplio mercado para sus productos, como son 9 plantas mezcladoras de insecticidas y fertilizantes, una de implementos agrícolas, una ensambladora de camiones y remolques, 3 que producen sacos de manta y yute empleados para empaacar el algodón, así como también una planta de acero que fabrica los flejes necesarios para el empaque de la fibra; y en los últimos años se creó una empresa de productos de plástico, en cuya línea de manufacturas se incluyen las bolsas que se utilizan en las labores recolectoras.

Este Municipio cuenta, además, con 5 plantas que producen concentrados alimenticios para animales, 3 molinos de trigo, una fábrica de hilados de algodón, 2 empacadoras de productos avícolas y una de conservas alimenticias, 2 enlatadoras de jugos, una fábrica de galletas y pastas alimenticias, 2 pasteurizadoras, una empresa cervecera, una maltera, y varias otras de menor importancia.

**TECATE.**—Cuenta con una empresa cervecera, 3 elaboradoras de vinos y aguardientes de uva, una maltera, una empacadora de legumbres y una granja avícola industrial, que dan salida a la mayor parte de la producción agropecuaria local.

**TIJUANA.**—Siendo su principal actividad la turística y bastante reducida su producción agrícola, este Municipio inició tarde el proceso de industrialización, pero a un ritmo tan acelerado, que en pocos años ha llegado a alcanzar niveles bastante satisfactorios en lo que atañe al volumen del capital invertido.

Aunque la única materia prima local que se industrializa es la aceituna, en 2 plantas empacadoras y elaboradoras de aceite, Tijuana cuenta,

además, con 5 emparadoras de grasas, embutidos y carnes frías que surten buena parte del mercado estatal; una de frutas secas, 3 enlatadoras de jugos y concentrados, una fábrica de galletas y pastas, una empresa industrializadora de la almendra, 4 pasteurizadoras, un molino de trigo, 2 panificadoras y 3 manufactureras vinícolas.

Solamente nos resta agregar que todas las empresas procesadoras de los productos agrícolas, a excepción tal vez única de las algodonerías, encuentran un común denominador en el deficiente y harto aleatorio abastecimiento a que están sujetas, principalmente del que proviene de los cultivos de temporal. En la actualidad, esto se subsana recurriendo a importaciones no gravadas, al amparo de la franquicia fiscal de que goza la Entidad como zona libre, lo cual deja a dichos establecimientos sujetos al caprichoso manejo que de ésta hacen las autoridades centrales; pero si ya de por sí tal situación da origen a serios trastornos, es de suponerse que cuando el régimen de privilegio sea derogado, como seguramente ocurrirá algún día, el problema puede llegar a revestir una gravedad de tan grandes proporciones, que provoque una verdadera catástrofe económica extensiva a todos los sectores productivos del Estado.

#### 4.—PROBLEMATICA ACTUAL

Los problemas del agro bajacaliforniano son muchos y de la más variada especie, pero creemos que los más destacados son los que se refieren a la irrigación, al crédito, al contrabando, a las vías de comunicación, al centralismo de las autoridades y disposiciones federales, y a la carencia de un plan local de desarrollo. A continuación se intentará ofrecer un breve esbozo de cada uno de ellos, en el entendido de que constituyen un todo bien aglutinado e interrelacionado, sólo que el método expositivo que nos hemos impuesto exige cierto grado de esquematización particularizadora, razón por la que su exposición se hará separadamente.

I.—Irrigación.—El agua es un bien precario en la Baja California y constituye un factor limitativo de categoría fundamental en el desarrollo de las actividades agropecuarias.

La que hemos denominado región de las Costas es la que mayor parquedad muestra en este tipo de recursos —no tomando en cuenta la porción Meridional que permanece inexplorada—, tanto a causa de la irregularidad de sus precipitaciones pluviales y del desconocimiento palmario que se tiene de la potencialidad de sus acuíferos subterráneos, como por la inexistencia de obras permanentes de control sobre sus corrientes fluviales, que en los años lluviosos descargan sus aguas broncas estérilmente en el mar.

En 1960 había en toda la zona únicamente 23,374 hectáreas irrigadas, apenas un 10.26% del total estatal, de las cuales 18,894 (80.83%) se localizaban en el Municipio de Ensenada, con una tercera parte de ellas aprovechadas por los ejidatarios de El Maneadero, pequeño valle situado inmediatamente al Sur del puerto, que es el principal productor de chile del Estado. El resto de las tierras de labor hacían depender su productividad de las magras y espaciadas lluvias y de la humedad proveniente de las brisas marinas.

Para dar una idea de la magnitud del problema, baste mencionar que de 33,310 ha. de cultivos perdidos registradas en el año a que arriba se alude, 30,974 (92.99%) correspondieron a los tres Municipios comprendidos en esta región, y de ellas 29,208 (94.30%) lo fueron a causa de la sequía.

Dicha escasez hidráulica, agravada por la carencia casi absoluta de técnicas adecuadas de regadío, provoca también serias reducciones en los

rendimientos, con el consiguiente trastorno a la producción, que se mantiene relegada a niveles antieconómicos de irregularidad; y ha impedido también la realización de los audaces planes expansionistas que se elaboraron hace algunos años con respecto del olivo, ya que esta oleaginosa consume grandes cantidades de agua en los primeros cinco años de su crecimiento.

Es de agregarse que una importante porción de las tierras que el censo califica como de riego, dependen de alumbramientos subterráneos llevados a cabo sin la debida preparación técnica, por lo que su idoneidad es bastante aleatoria.

El Valle de Mexicali, por su parte, constituye un caso típico de imprevisión rayana en lo criminal: por principio de cuentas, pese a que las necesidades de las 400,000 ha. susceptibles de cultivo existentes en el mismo ascienden a por lo menos 5,400 millones de metros cúbicos anuales, durante las conversaciones preliminares a la celebración del Tratado Internacional de Aguas de 1944, el monto fue fijado por el Gobierno mexicano en 2,500 millones y transado luego en 1,850 millones (tabla "A") y 2,097 millones (tabla "B") —este último precedente sólo en casos excepcionales a decisión unilateral de los EE.UU.—, suficientes para irrigar alrededor de 120,000 y 130,000 ha., respectivamente, conforme a las prácticas locales de riego.

Ahora bien, aun a sabiendas de que las características climáticas del Valle hacen absolutamente indispensable la irrigación en las labores agrícolas, y pese a que ya para dicho año de 1944 se habían repartido 184,500 ha. entre ejidatarios y colonos, el Gobierno Federal, despreocupadamente, continuó impulsando la colonización masiva, al grado de que en la actualidad se calcula que han sido enajenadas alrededor de unas 400,000 ha. brutas.

Pero todavía hay más: cuando la Comisión Nacional de Irrigación tomó a su cargo el control de las aguas, se encontró con un sistema proyectado fundamentalmente para abastecer al Valle Imperial de los EE. UU., y a partir del mismo tuvo que reestructurar la conducción exclusivamente nacional, atendiendo con preferencia a las necesidades generadas por la nueva distribución territorial, sin mucho margen para dar paso a los requisitos técnicos. Posteriormente, la precariedad de los recursos ha impedido la nivelación de las tierras, el revestimiento de los canales, la tecnificación de los usuarios y la diversificación de cultivos que permita el aprovechamiento íntegro de la cuota acuífera invernal, circunstancias todas ellas que provocan un lamentable desperdicio del preciado líquido, con el consiguiente agravamiento de la situación.

Cuando en el año de 1955 entró en vigor la tabla "A" del Tratado, la deficiencia crítica que esto originó, obligó a las autoridades a tomar dos medidas urgentes: se impulsó la perforación de varios cientos de pozos profundos para riego y se limitó a 20 ha. el área de siembra individual; pero los resultados siguen siendo insatisfactorios.

En la actualidad, el Distrito de Riego tiene una extensión de 341,600 ha. (de ellas 274,217 en el Estado y el resto en Sonora), de las que anualmente se cultivan de 180 a 220 mil. En cambio, los volúmenes hidráulicos disponibles, sumados los superficiales y los subterráneos, dan un total

aproximado de 2,550 millones de metros cúbicos anuales, suficientes para irrigar con eficiencia —incluida la cantidad necesaria para mantener un balance de sales favorable mediante la operación del drenaje—, una superficie de alrededor de 140,000 ha., que constituyen menos del 55% de las tierras abiertas al cultivo.

Otro problema capital del Valle, íntimamente relacionado con el anterior, es el del salitre, que ha inutilizado o dañado seriamente ya alrededor de cien mil hectáreas, y no se vislumbra aún su solución. La invasión salina es favorecida por la composición misma del suelo y de las aguas de riego, que contienen un alto porcentaje de sales; por las características topográficas del delta, carente de drenajes naturales; la insuficiencia e ineficiencia de los drenes artificiales, cuya construcción se inició hasta el año de 1953 y todavía se encuentran en la primera etapa de desarrollo; por la falta de nivelación en las tierras; y por la carencia de revestimientos herméticos en los canales que eviten las filtraciones.

A lo anterior se sumó, en los últimos años, un hecho que alcanzó resonancia nacional: la recepción de aguas altamente salitrosas que, procedentes del Río Gila, fueron entregadas durante varios años por los EE.UU., como parte de la cuota normal.

Esta ominosa muestra de mala fe internacional, al menos en el papel quedó resuelta con la firma de un convenio celebrado entre ambos gobiernos el 22 de marzo de 1965, en Ciudad Juárez, pero nada se estipuló referente a la justa indemnización de que son acreedores los agricultores bajacalifornianos por el grave daño recibido. Aquí creemos de interés hacer notar que el sustentante, a través de sus investigaciones topó con numerosas y autorizadas opiniones técnicas, emitidas a raíz de la celebración del Tratado de Aguas, en publicaciones de prestigio, que ya marcaban el peligro potencial de las aguas salitrosas procedentes del Gila; sin embargo, hubieron de pasar 21 largos años, en los que se causaron inmensos daños tal vez irreparables, para que el Gobierno Federal interviniera decisivamente.

II.—Crédito.—Al lado del relativo a la irrigación, es el crediticio el problema más grave que enfrenta la agricultura bajacaliforniana.

Se ha calculado que del total de avíos que anualmente se otorgan en el Estado, el 92% proviene de las empresas privadas, alrededor de un 6% de los bancos oficiales y el resto de la banca privada, en préstamos directos.

Esto trae como consecuencia cardinal, la imposibilidad de implantar una política racional de cultivos, al estar el campesino sujeto a las condiciones impuestas por el refaccionador, que generalmente consisten en la producción y entrega exclusiva de una materia prima determinada. Por otra parte, la falta de control legal convierte a esta rama del crédito en una carga leonina que gravita sobre la economía del agricultor.

Sin embargo, es de reconocerse que el financiamiento privado ha servido de sustituto eficaz a la escasez que existe en el país de líneas crediticias especializadas, con la ventaja indudable que le proporcionan su oportunidad, expeditud y perfecta adecuación. En la Entidad que nos ocupa ha representado un importante papel en el progreso agrícola local, al haberse constituido en un factor dinámico de impulso expansionista,

si bien ello no ha favorecido a la equidad distributiva del ingreso, dada su flagrante unilateralidad.

La región costera, tradicionalmente discriminada por las fuentes del crédito oficial, encuentra en la irregularidad de los cultivos y en la falta de títulos apropiados sobre las tierras, un obstáculo formidable para cubrir las garantías prendarias e hipotecarias que por lo general demanda el financiamiento no oficial, el cual, por lo mismo, atiende con preferencia las demandas de los agricultores más solventes que, como es de suponerse, son los menos necesitados. Como adición, los bancos privados encuentran una limitación fundamental en el congelamiento que pesa sobre sus fondos en moneda norteamericana, cuando precisamente en esta divisa se efectúan los depósitos más fuertes, por lo que el volumen mayor de las operaciones gravita sobre industriales y comerciantes, cuyos capitales son bastante limitados.

Es en el Valle de Mexicali donde esta modalidad del crédito ha mostrado todo lo nefasta que puede llegar a ser cuando se le ejerce en la forma irrestricta y absoluta que aquí es práctica corriente.

El gran complejo industrial creado en este Municipio alrededor del algodónero, financia anualmente más del 90% de la superficie dedicada a ese cultivo, con los siguientes resultados:

1.—Pese a que el algodón, dado su alto costo de producción y la franca tendencia bajista de su cotización en el mercado internacional, ha probado con creces su incosteabilidad, al no disponer de otras fuentes crediticias de relieve, los agricultores mexicalenses están condenados al estancamiento económico.

2.—En su calidad de intermediarias, las empresas no resienten las pérdidas por fluctuaciones en el precio, las cuales recaen directamente sobre los productores.

3.—La operación del crédito es especialmente gravosa para los prestatarios, ya que sólo una pequeña parte les es entregada en efectivo y el resto en materiales, equipos y servicios, proporcionados por las mismas empresas en funciones de comisionistas, o a través de subsidiarias.

4.—Lo anterior ha traído como consecuencia que mientras los primeros acumulaban una cartera vencida que ya rebasa los 500 millones de pesos, las segundas amasaban ganancias por más del doble de esa cantidad.

5.—Por ser de nacionalidad extranjera la gran mayoría de las refaccionarias (todas menos una lo son), una importante porción de dichas ganancias sale del país, mermando considerablemente las posibilidades de reinversión.

6.—El endeudamiento de los campesinos ha ocasionado, por su parte, la pérdida creciente de sus facultades administrativas sobre las explotaciones, así como el sometimiento, en ocasiones absoluto, a las soberanas condiciones que el acreedor tiene a bien imponer. Hay indicios dignos de crédito, de que estos efectos ya han empezado a dejarse sentir en el sector ejidal, con la anuencia tácita de las autoridades agrarias.

El monocultivo algodónero tiene también repercusiones nada halagüeñas en la economía estatal, porque siendo ese cultivo uno de sus más sólidos pilares, la sujeta en grande proporción a la arbitrariedad internacional, que fija unilateralmente el precio de la fibra, sin que el produc-

tor tenga posibilidad alguna de influir en su determinación. Asimismo, es de hacerse notar que, mientras el Estado destina sus mejores áreas de regadío a generar una inmensa riqueza que en último término va a quedar en beneficio primordial de unas cuantas empresas extranjeras, a la vez tiene que invertir cuantiosas sumas en la adquisición foránea de productos agropecuarios, que podrían producirse en una fracción de dichas tierras, a bastante menor costo.

Es ampliamente conocido el hecho adicional de que las características mismas de ese vegetal aumentan la lista de sus factores negativos: el algodón no solamente es uno de los cultivos que más agotan las tierras, sino que además exige grandes volúmenes de riego. El desgaste se podría resolver, en parte, con una rotación adecuada de cultivos, pero al no existir recursos disponibles para efectuarla, se ha recurrido a la utilización creciente de fertilizantes y mejoradores de muy limitada efectividad a largo plazo; por lo que respecta a la lámina de riego, ésta podría ser abatida considerablemente con una buena planeación que incluyera la adopción de técnicas más racionales —como ha quedado demostrado en el Valle Imperial—, con el aumento consiguiente de las áreas de cultivo, pero también se carece de los medios económicos para ello.

Es por todo lo expuesto que consideramos punto menos que suicida la subsistencia de las prácticas monocultoras en el Valle de Mexicali; pero el problema en sí tiene características de tal complejidad, que la sola sustitución de la fuente crediticia no vendrá a constituir sino el primer paso de una serie de medidas planificadas a largo plazo, que lo comprenderían en su inegridad.

III.—Contrabando.—La especial situación político-geográfica del Estado de Baja California, hace que sus productos tengan que competir en el mercado con otros de procedencia norteamericana, por lo general de mejor calidad, presentación y precio.

Dicha competencia se verifica tanto dentro como fuera de la Entidad, de la siguiente manera: al amparo del régimen de la Zona Libre, se importan libres de cargas fiscales numerosos artículos no producidos en la localidad o en el país, o cuya producción es insuficiente, ocurriendo con frecuencia, en el segundo de los casos, que se introducen artículos estadounidenses de desecho, que son adquiridos a muy bajo costo y lanzados a la venta como mercancía de primera clase, con precios inferiores a los de los productos nacionales similares; por otra parte, la demanda local se ve seriamente reducida por la costumbre tradicional del habitante fronterizo de proveerse en las vecinas poblaciones de los EE. UU., favorecida por la circunstancia de que no se le limitan o gravan las adquisiciones hechas para el uso o consumo personal.

Naturalmente que se ha tratado de proteger a los productores mexicanos con el manejo apropiado de una política arancelaria orientada a encarecer o prohibir la entrada de artículos no deseados; pero ésta no ha podido alcanzar el grado de efectividad que su importancia supone debido, entre otras causas, al excesivo contrabando.

El contrabando, al que favorecen notablemente la ineficaz vigilancia aduanal y el hecho de que en esta región la diferencia del poder adquisitivo de las monedas mexicana y norteamericana no tiene los mismos

efectos que en el resto del país, ya que en los cuatro Municipios circulan ambas en igualdad de circunstancias —con clara ventaja de la extranjera en el de Tijuana—, se lleva a cabo también de dos maneras distintas: en su modalidad principal consiste en la introducción simple y llana de mercancías al margen de la ley; la otra es muy parecida, sólo que se opera consignando las mercancías de importación gravada en fracciones que comprenden productos similares pero no gravados por la tarifa arancelaria.

Esta es una lacra persistente que no ha podido ser erradicada pese a todas las medidas preventivas y represivas que se llevan adelante; y creemos que tal situación subsistirá mientras siga constituyendo una actividad altamente lucrativa para el que la practica. Ciertamente que en parte se le podría reducir mejorando la calidad y las condiciones de venta de los artículos nacionales, pero consideramos que se trata de un problema cuya solución depende, fundamentalmente, de la creación de una conciencia colectiva bien encausada hacia el fortalecimiento de nuestra economía.

IV.—Vías de comunicación.—Ante las dificultades naturales que presenta el mercado norteamericano, con sus múltiples requisitos y reducida variación, y careciendo de uno propio lo suficientemente extenso y consolidado, el producto bajacaliforniano se ve en la necesidad de volver sus miras hacia el interior del país, el cual le ofrece la perspectiva siguiente: encontrándose los principales centros nacionales de consumo, como son las ciudades de Guadalajara, Monterrey y México, a 2,128, 2,550 y 2,721 kilómetros de Mexicali, respectivamente, sólo dispone de una carretera, una vía férrea y 2 puertos marítimos para efectuar la transportación de sus mercancías.

El obstáculo principal, en cuanto a las primeras, lo constituyen los altos fletes que elevan considerablemente el precio de los productos, quitándoles toda posibilidad competitiva, porque además de dicha operación pierden los beneficios fiscales que les otorga el régimen de la Zona Libre, conforme al artículo 666 del Código Aduanero.

Por lo que hace a los puertos, que son el de Ensenada en el Pacífico y el de San Felipe por el Golfo, ninguno de los dos cuenta con vías de acceso baratas —como podría serlo el ferrocarril— y ambos carecen del necesario acondicionamiento para el cabotaje en escala regular, con el agravante de que no existen aún líneas nacionales que presten un servicio adecuado de esta clase.

En cuanto a las comunicaciones interiores, en 1960 el Estado contaba con un total de 253 km. de vías férreas en tres tramos: Tijuana-Tecate, Mexicali-Algodones y Mexicali-Río Colorado, de los cuales solamente el último es mexicano, constituyendo el primer tramo del ferrocarril Sonora-Baja California; tenía, además, 1,222 kilómetros de caminos carreteros, 21 de ellos con terracerías, 136 revestidos y 1,065 pavimentados. De estos últimos los principales actualmente son los de Tijuana-Arroyo Seco (km. 223 de la Carretera Traspeninsular), Tijuana-Mexicali, Mexicali-Río Colorado (salida hacia el interior del país), Tecate-Ensenada, Mexicali-San Felipe (salida hacia el Golfo), Tijuana-Playas de Tijuana y Maneadero-Punta Banda, así como el primer tramo ya terminado de la Carretera Ensenada-Ojos Negros-San Felipe. Mexicali es la región me-

jor comunicada de toda la Entidad, ya que cuenta con una red vecinal asfaltada de 247 km, muy convenientemente distribuida e intercomunicada por 1,164 km. de caminos secundarios.

Es decir, que mientras la vía ferrocarrilera establece comunicación únicamente con los EE.UU. y el resto de la Nación, los caminos, además, integran un anillo vial que enlaza la periferia Septentrional del Estado, entre la frontera y el paralelo de 31 grados. Dicha localización caminera es conveniente desde el punto de vista del mercado interno, porque facilita el tránsito a los principales centros urbanos; pero es notoria su insuficiencia si se considera el hecho de que enormes áreas carecen por completo de accesibilidad o la que tienen es sumamente precaria, circunstancia que ha impedido llevar a cabo estudios que revelen su potencialidad económica y permitan la apertura de nuevas tierras al cultivo, o el mejoramiento de las que ya lo están.

Pero lo que consideramos más perjudicial a largo plazo, es el virtual aislamiento en que se encuentran las zonas boscosas, únicas fuentes acuíferas locales, que en forma periódica son debastadas por incendios actualmente no controlables, a más de que no ha sido posible implantar un programa masivo de reforestación que cuando menos asegure su conservación y permanencia.

V.—Centralismo.—La inequidad en el trato se muestra con todos sus agravantes en lo relativo al régimen político-legal de la Zona Libre.

En vista de los desastrosos efectos de la depresión económica y a raíz de haber sido derogada la Ley Volstead en los EE.UU., por Decreto fechado el 30 de agosto de 1933 se dispuso la creación por diez años, contados a partir del 1o. de noviembre siguiente, de sendos Perímetros Libres experimentales para los poblados de Tijuana y Ensenada, para luego, en 1935, hacerlos extensivos a Tecate y Mexicali.

Finalmente, el 1o. de julio de 1937, como complemento a las operaciones agrarias y también como medida compensatoria al cierre de los casinos el año anterior, fue establecida la Zona Libre para todo el Territorio Norte de la Baja California, por un lapso de 10 años. Con posterioridad, en 1939 se le dio vigencia sobre toda la península y parte de Sonora, y fue objeto de prórrogas sucesivas en 1946 y 1949, debiendo concluir su plazo actual el 31 de diciembre de este año de 1966.

En esencia, la Zona Libre consiste en el establecimiento de un sistema especial de trato fiscal, que abarca tanto la exención de impuestos de importación como los de exportación, con que se favorece a una región determinada en razón de su aislamiento geográfico y económico con respecto de los principales centros nacionales de producción y de consumo, con el objeto de situarla en posibilidad de aprovechar las fuentes económicas extranjeras para fomentar su desarrollo. Las disposiciones legales que la rigen están contenidas en los artículos 645 a 671 y Título XV del Código Aduanero, y por la Disposición Especial número 35 de la Tarifa del Impuesto Federal de Importación.

Es indudable que estas facilidades fiscales han jugado un papel primordial en el progreso económico del Estado, pero también lo es que su legislación ya no responde a las nuevas situaciones que plantea el grado de desarrollo alcanzado, porque las interpretaciones y reglamentaciones

de que ha sido objeto la han orientado hacia el acondicionamiento de un mercado consolidado en beneficio de los productores del centro del país, sin tomar para nada en cuenta a las industrias bajacalifornianas, que deben vencer grandes dificultades para rebasar con sus mercancías los límites de la Entidad.

Esa falta de reciprocidad se fundamenta en la poco flexible aplicación que se sigue dando al artículo 666 del Código Aduanero, el cual dispone que todos los artículos extranjeros que de un perímetro o zona libre se reexpidan al interior del país, causan el impuesto de importación correspondiente, ya sea que se conserven en el mismo estado en que fueron introducidos al perímetro o zona, ya sea que formen parte de un producto transformado o elaborado por medio de procedimientos de carácter industrial.

De esta manera, el productor local no solamente tiene que igualar su condición fiscal a la de los del resto del país, sino que además paga los altos costos del transporte hacia el interior; en tanto que los segundos gozan de un subsidio del 25% sobre el monto de los fletes ferrocarrileros, que se suma a otro equivalente a la cuota federal neta en el impuesto sobre ingresos mercantiles que causen las ventas de primera mano de sus productos.

Por otra parte, el manejo de la política arancelaria para controlar las importaciones en beneficio de los productores nacionales, tampoco responde ya a las nuevas situaciones generadas. Dicho control se lleva a cabo ya sea gravando los artículos no deseados, o bien sujetando su introducción a la obtención de permisos especiales.

En el primero de los casos, se presenta el problema de que la tarifa arancelaria incluye en sus fracciones no especificadas una importante cantidad de productos, y en algunas ocasiones, al dictaminar determinada política en alguna de dichas fracciones con el propósito de proteger concretamente a una industria, se grava conjuntamente a otros artículos que no se producen en la región o no pueden ser abastecidos económicamente por la industria nacional. Los permisos, por su lado, están sujetos a tal cantidad de trámites y dilaciones, que rara vez son concedidos con la oportunidad que requieren las operaciones comerciales e industriales.

Todavía más grave nos parece la ligereza con que lleva adelante el Gobierno Federal todas estas operaciones, al dictar medidas absurdas —obedientes muchas veces a la mera presión de grupos interesados—, sin prestar al debida atención a los intereses o necesidades del Estado y sin que sean precedidas por estudios amplios y detallados de carácter técnico; a esto se agrega el hecho de que, en ocasiones, un arancel que ha probado con creces su inadecuación, conserva su vigencia ante la abulia oficial, con el consiguiente entorpecimiento para la economía local.

Esos graves desajustes de la administración centralista han dejado sentir sus efectos en muchos otros órdenes de la actividad estatal, tales como la colonización; la irrigación y el drenaje en el Valle de Mexicali; el control del crédito; la colonización de la región costera; etc., que creemos ya han quedado suficientemente esbozados en los puntos tratados con anterioridad.

VI.—Falta de una planeación local.—Compartimos la opinión, cada vez más generalizada, en el sentido de que una buena planeación podría

neutralizar convenientemente los nocivos efectos del centralismo; y también consideramos que su carencia ha determinado, en gran parte, el desalentador cuadro económico que en la actualidad presenta el Estado número 29.

Esta deficiencia ha mostrado sus adversos resultados, principalmente, en los renglones que a continuación se citan:

a).—Distribución del gasto público.—En el año de 1960, el 61.7% del presupuesto de egresos se destinó a gastos administrativos; el 17.9% a amortizaciones del pasivo; el 5.3% a participaciones de los Municipios; y el 15.1% restante a las obras y servicios públicos; para 1961, las proporciones correspondientes fueron del 59.50%, 22.13%, 4.38% y 12.99%; en tanto que para 1965 variaron, en su orden, como sigue: 56.50%, ... 25.94%, 2.94% y 14.21%. Los porcentajes relativos a la educación pública, en dichos años, fueron de 24.8%, 21.63% y 28.29%, respecto del monto total. (Datos obtenidos de los Informes de Gobierno correspondientes a los años citados).

Como se observa, la proporción que el Estado destina a obras y servicios públicos es bastante modesta, si se le compara con la empleada en sufragar los elevados gastos administrativos. A lo anterior se debe agregar que, siendo la Baja California una de las entidades que mayores aportaciones dan a la Federación por concepto de impuestos, ésta apenas si contribuye a sus ingresos en una parte insignificante (en 1960 fue de 14 millones de pesos) que desde el año precedente (1965) quedó congelada hasta 1970, adscrita al pago de un adeudo que asciende a más de 167 millones de pesos.

Cierto que son muchos los problemas a que se han debido enfrentar las distintas administraciones, principalmente relacionados con el abastecimiento de agua potable a los grandes centros urbanos, pero también lo es que lo exiguo de las partidas presupuestales destinadas a las obras públicas ha favorecido la acumulación de un enorme pasivo que constituye un obstáculo notable a la marcha del desarrollo.

Por otra parte, el Estado ha canalizado una buena porción de sus recursos a la construcción de grandes obras de fomento turístico, sin coordinación alguna con las necesidades del sector agropecuario, tales como la carretera Maneadero-La Bufadora y el Auditorio de Tijuana. Baste mencionar que, desde el inicio de los trabajos, el Gobierno local ha invertido en este último una cantidad bastante mayor que la empleada, en el mismo lapso, en la perforación de pozos de riego en toda la región costera del Pacífico.

b).—Actuación de los órganos públicos.—Funcionan en la Entidad dos organismos distintos destinados a impulsar el desarrollo económico: la Dirección de Promoción Económica e Industrial y la Dirección de Agricultura y Ganadería; así como varios otros de carácter federal.

Los dos primeros, como más adelante se verá, son dependencias del Ejecutivo local, creadas con el objeto de promover la industrialización y el incremento agropecuario, las cuales, por sus limitaciones presupuestales; por su carencia de contactos efectivos con un sector privado organizado; por su carácter eminentemente político y por su funcionamiento vertical que en poco favorece a la sincronización de las actividades, se

han visto imposibilitados para actuar con la eficacia que de ellos se espera.

Así, mientras la Dirección de Promoción Económica e Industrial se ha convertido gradualmente en un mero órgano de relaciones públicas sin el carácter técnico adecuado para llevar a cabo una real promoción industrial, la Dirección de Agricultura y Ganadería ha limitado sus alcances a la creación de algunas granjas experimentales de demostración; a servir de agente financiero ante la Banca nacional y a la regularización del mercado de la papa y del tomate. Sus mismas características les impiden realizar los estudios e investigaciones necesarios para la elaboración de sus respectivas estadísticas, con la consiguiente desorientación que tan capital deficiencia implica.

Es aquí, nos parece, donde más notables aparecen los efectos de la falta de un plan unitario, ya que inclusive adolecen de un entrecruzamiento jurisdiccional en cuanto a sus respectivas atribuciones como promotores industriales.

c).—Promoción agrícola.—La agricultura ha visto frenado su desarrollo por la carencia de una política de fomento sostenida y global que enfrente en su conjunto los problemas generados por la desorganización y deficiente tecnificación de los productores; por el desconocimiento que se tiene del monto y calidad de los recursos locales; por la escasez del agua disponible para riego y de líneas crediticias suficientes y eficientes; por las inadecuadas comunicaciones y fuentes energéticas; así como por la inseguridad y limitaciones del mercado.

Sin un programa que marque las necesidades, ilustre sobre los avances y defina las metas, no será posible orientar la política arancelaria ni establecer una colaboración y coordinación efectivas con la Federación, y seguirá el Estado sujeto a las erróneas apreciaciones y a merced de las presiones bastardas que hasta la fecha ha propiciado su misma desorganización.

d).—Promoción industrial.—También este aspecto se ha visto seriamente afectado por la inexistencia de un programa que cuantifique los recursos y cree las condiciones de atracción convenientes.

Si bien el crecimiento industrial que se observa en los últimos años es hasta cierto punto notable, éste tiene acentuadas características anárquicas, considerado en su conjunto, y, principalmente, desde el punto de vista de las fuentes productivas locales, porque una proporción mayoritaria del mismo se ha operado sobre la base de las facilidades fiscales que otorga la Zona Libre, sin tomar en cuenta las necesidades internas de la Entidad.

Además, la actividad promotora ha sido orientada a la atracción de capitales fuertes ya consolidados, sin que se haya prestado la atención debida a la organización de la industria agrícola en sí, como actividad complementaria de la economía campesina.

e).—Inversión privada.—Todo lo anteriormente expuesto, sumado a las inseguridades de una política federal vacilante y a menudo arbitraria, y a la parquedad de las inversiones públicas estatales, ha traído como consecuencia adicional, la canalización del ahorro interno —uno de los más altos del país— hacia campos menos riesgosos, como el comercio y la prestación de servicios al turismo, o francamente improductivos.

Ahora bien, como se expuso, las actividades agropecuarias constituyen el renglón fundamental de la economía bajacaliforniana, a más de que congregan a una mayoría de la fuerza de trabajo; y ha quedado, creemos que convenientemente demostrado, que existe en la Entidad un problema agrario grave, de apremiante solución. Todo ello nos hace concluir que se cuenta con elementos suficientes para justificar la necesidad y la procedencia de una planificación agraria de características integrales en el Estado de Baja California.

## **CAPITULO IV**

### **OBJETIVOS BASICOS DE UNA PLANEACION AGRICOLA LOCAL**

- 1.—Obras de la Infraestructura Económica.**
- 2.—Investigaciones del Medio Físico y Geográfico.**
- 3.—Servicios Técnicos Estatales.**
- 4.—Tecnificación y Organización de los Productores.**

## 1.—OBRAS DE INFRAESTRUCTURA ECONOMICA

El contenido del capítulo que aquí se inicia, parte del supuesto de que, una vez llenados los requisitos previos indispensables para dar inicio a las actividades planificadoras, esto es, ya consolidada una conciencia colectiva dinámica y promotora, y aprestados los instrumentos legales, técnicos y administrativos, el órgano programador se avoca a la tarea de determinar y respaldar jurídicamente los medios ejecutivos —mediatos e inmediatos— por los que se intentará alcanzar las metas propuestas del desarrollo agrícola y de seguridad económica para los campesinos.

También es de anticiparse que el plan agrícola puede ser concebido como una entidad autónoma de alcances limitados a su objeto expreso, en cuyo caso sólo es menester que contenga líneas abiertas de coordinación con las planificaciones paralelas que se hallen en marcha o en el futuro se intenten; pero asimismo puede nacer como programa sectorial englobado en un plan general de consolidación industrial, quedando entonces sujeto a los requerimientos de la integración y de la prelación jerárquica.

En este punto cabe reflexionar que una planeación económica integral, en la actualidad no es ni deseable ni posible: lo primero porque se carece de experiencia en la materia y la dispersión del esfuerzo podría conducir a fracasos estériles que sentarían un peligro precedente; lo segundo, porque demandaría una inversión cuantiosa de recursos que no existen y cuya carencia o parquedad la llevarían casi por necesidad al estancamiento, con similares resultados.

En cambio, un plan sectorial referido a una rama concreta de la economía, en este caso la agrícola, sin adolecer de las anotadas desventajas, presenta los atractivos adicionales siguientes:

a).—Experimentación y consolidación de una metodología propia adaptada a las características regionales y racionalmente aplicable a distintos sectores de la estructura socio-económica bajacaliforniana.

b).—De tener éxito, el de constituirse en una fuente segura de recursos destinables a otros propósitos similares.

c).—Con una adecuada proyección de las investigaciones, éstas pueden ser efectuadas y utilizadas para fines múltiples, evitando con ello duplicaciones costosas, a la vez que se crean bases técnicas seguras para otras planificaciones.

Sin perjuicio de su posición preeminente o subordinada, el desarrollo agropecuario del Estado de Baja California debe atender con preferencia los objetivos primarios que brevemente exponemos en este inciso y en los tres que le siguen, en el entendido de que solamente el segundo y el último de ellos, los referentes a las investigaciones del medio físico y a la organización de los productores, implican la ejecución de actos externos, no concernientes a la reestructuración administrativa, previos a la puesta en marcha del plan; en tanto que los otros dos propiamente nacen a partir de ésta, debiendo ajustar su evolución paralela a los imperativos del ritmo programado.

Las obras de la infraestructura económica son las destinadas a crear el ambiente material propicio al desarrollo y tienen por ello una importancia fundamental que hace del todo indispensable una planeación concomitante de la inversión pública.

Entendemos por inversión pública, en este sentido, la parte proporcional de los recursos presupuestarios que de ordinario se destinan a la rama rural-agraria con todas las deficiencias tradicionales, y a la que la planificación dará una nueva cohesión y efectividad, considerándola como un todo adscrito a un fin específico.

En su carácter de promotora económico-social, consideramos que puede ser directa o indirecta: es directa cuando se le destina a solventar necesidades actuales o previsibles y es indirecta cuando se le utiliza como instrumento de una política de incentivos para crear el interés donde no lo hay. Una buena planeación hace casi por completo innecesaria esta última función, ya que en ella se delimitan y jerarquizan los campos en que el concurso del gasto público es necesario, a la vez que se programan o anticipan los futuros.

La forma indirecta, que encuentra su justificación en las características básicas del sistema capitalista-liberal, y en cierto modo atiende también a los principios democráticos, tiene muy limitada aplicación en el campo agrario, porque una de las finalidades que se persigue es la de crear multitud de empresarios agrícolas capacitados para velar por sus intereses; y si para ello se recurre al auxilio de la iniciativa privada proporcionándole atractivos lo suficientemente promisorios, ésta generalmente exige tal cantidad de ventajas adicionales, que pronto se convierte en una carga agobiante para el campesino, que puede frenar y hasta impedir su consolidación económica.

Cierto que el método directo es bastante más lento y tal vez hasta incierto, porque requiere de un mayor esfuerzo y de la máxima eficiencia; pero creemos que sus resultados son más convincentes desde el punto de vista social. El capital privado tiene una importancia grande, qué duda cabe, pero las ventajas jurídicas y políticas de que goza lo hacen indeseable en las primeras etapas del desarrollo; y sólo es conveniente su intervención cuando las nuevas condiciones generadas por la planificación frenen automáticamente su natural voracidad y lo obliguen a dar una mayor equidad a sus tratos. Los incentivos, caso de proceder, deben circunscribirse a la esfera agraria o a las que le sean afines, principalmente en las materias de redistribución demográfica y de captación del ahorro.

Sustentamos el criterio firme de que un plan de desarrollo agrícola a largo plazo podría ser puesto en marcha con los mismos recursos con que se cuenta en la actualidad, sin detrimento grave para las demás ramas de la economía, si para ello se recurre al expediente de tecnificar la inversión que a este sector normalmente corresponde, elevándola a tal grado de eficiencia, que desde las primeras etapas se asegure la autonomía financiera del programa. Partiendo de este supuesto, las inversiones adicionales se harían necesarias únicamente para acelerar las operaciones o acortar los plazos, obedeciendo a imperativos más de conveniencia que de funcionalidad.

En el caso concreto del Estado de Baja California, será necesario sistemar el gasto público dando preferencia, en su orden, a la investigación, la irrigación, las comunicaciones, las fuentes energéticas, los servicios administrativos y la tecnificación de los productores; pero si se quiere favorecer el pronto y eficiente aprovechamiento de dichas actividades, aparece como muy deseable el acompañarlas con la apertura de fuentes crediticias adecuadas que impulsen la modernización de la agricultura en todos los aspectos.

## 2.—INVESTIGACIONES DEL MEDIO FISICO Y GEOGRAFICO

El estudio del medio físico y geográfico es indispensable para cuantificar y valorizar los recursos naturales desde el punto de vista de su potencial económico, y sus resultados son los que servirán de apoyo a todo el aparato planificador.

El medio físico, referido en particular a la Baja California, comprende el clima, los suelos respecto de sus posibilidades agropecuarias, y las aguas subterráneas desde sus mismas fuentes, pudiendo hacerse extensivo al subsuelo en general y a los recursos marítimos; el medio geográfico, por su parte, se refiere al aspecto económico propiamente dicho, atendiendo lo relativo a la producción y al mercado.

Sus características respectivas son, a grandes rasgos, las siguientes:

A).—Investigaciones del medio físico.—Estas tienen dos objetivos primarios: la zonificación y el conocimiento de las condiciones agro-económicas locales:

1.—Zonificación.—Las investigaciones previas a la primera zonificación planificada a que se hizo referencia en el primer capítulo de este trabajo, se hace del todo innecesaria en el caso concreto del Estado 29, porque éste cuenta sólo con tres áreas más o menos uniformes que pudieran ser tomadas como base de apreciación técnica: el Valle de Mexicali; la región de la Costa (de la línea internacional hasta El Rosario sobre el paralelo de 30 grados, por el Occidente); y la porción Meridional (entre los paralelos de 30 y 28 grados). De ellos, el primero constituye un Distrito Nacional de Riego y está, por lo tanto, sujeto al control Federal, aparte de que su magnitud lo pone fuera de todas las posibilidades actuales; el último, en cambio, carece de importancia agrícola y se encuentra prácticamente despoblado.

Esto deja sola a la región costera del Pacífico como sujeto primario de una planificación inmediata, desde el punto de vista local, lo que resuelve de antemano los posibles conflictos jerárquicos que pudieran presentarse.

Como atractivo adicional, toda la zona está medianamente bien comunicada: la porción que se encuentra al Norte (comprendiendo los Municipios de Tijuana y Tecate) y al Este de Ensenada, única que cuenta con cierta profundidad hacia las altas serranías, está cruzada por una amplia red de caminos vecinales de fácil acceso en tiempo de secas y por

la carretera Tecate-Ensenada totalmente pavimentada, aparte de que ya van muy avanzados los trabajos sobre la nueva carretera Ensenada-Ojos Negros-San Felipe; y al Sur de Santo Tomás, se comprime a lo largo de 200 km. sobre la llamada Carretera Traspensinsular, de los cuales únicamente los últimos 60 carecen del debido acondicionamiento.

Aunque el área que ocupan los tres Municipios comprendidos es enorme, con 56,424 kilómetros cuadrados, de ellos en 1960 únicamente se aprovecharon 11,210 (poco menos que la extensión del Estado de Querétaro), con 1,794 dedicados a la agricultura. Tomando en cuenta que parte del territorio censado se encuentra fuera de la zona que se propone, el área sujeta a la investigación queda así drástica y económicamente reducida.

2.—Conocimiento de las condiciones agro-económicas locales.—Requiere de una labor larga y metódica que en el caso de los estudios climáticos debe abarcar períodos previos que varían de los 10 a los 20 años como mínimo.

Las rigurosas características que los requerimientos técnicos exigen de estas actividades, podrían llegar a convertirse en un óbice dilatorio intolerable al impulso planificador, en primer lugar porque su costo se elevaría bastante más allá de lo deseable en los grandes espacios territoriales; y en segundo, porque imponen un compás de espera que, de prolongarse, lo podrían conducir a un estancamiento definitivo.

La península de Baja California en general y el Estado en particular, cuentan con una circunstancia inicial favorable que, bien aprovechada, haría innecesarios los estudios previos de la planificación zonal y aun simplificar grandemente los posteriores: desde épocas remotas, todo el territorio ha sido objeto de interés exploratorio, y las expediciones tanto extranjeras como nacionales se han sucedido a través de los años obedeciendo a impulsos de los más variados y hasta peligrosos para la integridad nacional; pero buenas o aviesas, todas ellas contribuyeron a la integración de una literatura extensísima (tan sólo en el transcurso de nuestras limitadas investigaciones topamos con no menos de unas 20 a 25 reseñas biogeográficas), de fácil acceso en las grandes bibliotecas norteamericanas, nacionales y europeas.

Es de mencionarse aquí que las compañías deslindadoras, en especial las sucesoras de la Concesión Hüller, llevaron a cabo amplias investigaciones en determinadas porciones de la región costera Septentrional del Pacífico, de las cuales quedaron constancias oficiales que han sido lastimosamente desaprovechadas.

Cierto es que la mayoría de esos relatos escasean de rigor científico, pero una adecuada selección de los más sistematizados podría proporcionar una buena base técnica a los futuros investigadores, facilitando el arranque de sus operaciones con la aplicación de métodos comparativos de confrontación experimental. Esto reviste especial interés, relacionado con la progresiva desertización que aparentemente se ha ido operando en la península desde las postrimerías del siglo XIX.

B).—Investigaciones del medio geográfico.—Estas constan de dos fases sucesivas: la primera consiste en la declinación económica de los datos aportados por la investigación fisiográfica, a la vez que se efectúa un

estudio exhaustivo de los mercados locales, nacionales y extranjeros y de las posibilidades de industrialización; la segunda, que es sin duda la más delicada, implica la conjugación de todos los datos anteriores, para delimitar los cauces más convenientes al desarrollo agrario.

En este terreno existen también constancias de interesantes experimentos que se han efectuado en la región por particulares, encaminados a introducir cultivos propios de las zonas desérticas para impulsar la ganadería.

La limitación misma de los recursos pecuniarios, exige que todo se lleve a cabo con la mayor economía y para ello se podrían aprovechar ampliamente las experiencias y realizaciones de otros países que enfrentan problemas parecidos en áreas de similares características climáticas, lo que permitiría centrar las actividades en labores simplificadas de adaptación.

### **3.—SERVICIOS TECNICOS ESTATALES**

La planificación significa, como ya se ha expresado anteriormente, una nueva forma de concebir las relaciones sociales; Gobierno y pueblo dejan de aparecer como entidades separadas por un abismo de desconexiones tradicionales, para integrarse en una unidad promotora del mejoramiento colectivo, estructurada sobre bases de mutua complementación.

En una planeación indicativa, el Estado no ordena, sino que propone líneas de acción a una conciencia pública integrada y dinámica, capaz no solamente de comprender y analizar en términos generales las situaciones dadas que le conciernen, sino que también competente para proponer a su vez medios de solución a los problemas.

Este contacto de características sui generis será, sin lugar a dudas, el instrumento primordial del desarrollo y de la salvaguarda de los principios democráticos, y consiste en la programación o planeación de los instrumentos coordinadores de la acción conjunta, con el objeto de despertar, incrementar, sostener y controlar la participación activa del sector social directamente involucrado, y allegarse en lo posible la cooperación más amplia de la colectividad en pleno, o de los estratos interesados que se estime conveniente.

Implica, como es de suponerse, la reducción drástica del renglón relativo a los "secretos de Estado" en materia económico-social, a la vez que un descargo de las responsabilidades directrices hasta ahora exclusivas de la entidad pública; implica también la creación de un nuevo sector especializado de la Administración Pública destinado a derribar las barreras de la incomprensión y de la desconfianza, mediante el diálogo constante, franco y abierto, en el que las complicadas fórmulas del lenguaje político pasan por el tamiz de la simplificación para hacerlas accesibles a las mayorías; implica asimismo un sesgo indudable de justicia: si sobre el pueblo van a recaer las cargas de la investigación, éste tiene todo el derecho de conocer los resultados y utilizarlos en su beneficio.

De una manera enunciativa, podemos catalogar entre los servicios básicos, a los siguientes:

I.—Servicio de Extensión o Auxilio Técnico.—Cada granja agrícola experimental y cada posta zootécnica deben ser convertidas en centros completos de asesoramiento técnico, no solamente en cuanto a cultivos y ganados, sino abarcando todo lo concerniente a métodos de aprovechamiento óptimo del suelo de acuerdo con las condiciones topográficas y climáticas, así como de los acuíferos, atendiendo tanto a la formación de

aguajes y al alumbramiento de los mantos subterráneos, como a las medidas para mejorar las condiciones hidrológicas de toda la región.

Es importante generar sistemas de organización tales, que permitan a esos centros de investigación atacar problemas desde puntos de vista integrales, que eleven su eficiencia a un grado máximo de funcionalidad y de servicio, unificando criterios y esfuerzos en favor de la expeditud y de la economía.

La práctica de dar autonomía a cada una de las fases de una misma cuestión, trae como consecuencia lamentables desconexiones que después tienen que ser subsanadas mediante costosos y a menudo dilatados trabajos de coordinación que pueden y deben reducir al mínimo los técnicos planificadores.

II.—Servicio de Orientación o Promoción.—Consiste en la elaboración de proyectos concretos de la más variada especie referentes al desarrollo de actividades paralelas o complementarias, que se ponen a la disposición de los círculos que se crea conveniente, con el objeto de proporcionar incentivos a la inversión en los renglones que ésta resulte más necesaria.

Esta función promotora debe ser orientada preferentemente hacia las organizaciones campesinas mismas, una vez que se hayan consolidado y cuenten con la capacidad necesaria para asumir el carácter de empresas industriales. También se le puede utilizar para atraer recursos de otras fuentes, de ser absolutamente necesario, pero entonces se le debe acompañar de un sistema de aseguramiento que restrinja al máximo los privilegios en perjuicio del sector agrícola.

Es necesario tomar conciencia de que los avances agrarios sólo pueden alcanzar efectividad a largo plazo, y que cualquier intento por violentar las acciones recurriendo a intervencionismos extraños, no controlados o controlables, puede convertirse a la larga en un seguro conducto de imposición económica y de frustración, impidiendo el logro aun de los propósitos más elementales.

Mediante la planificación, el hombre de campo adquiere la capacidad suficiente para dar solución a sus problemas y la fuerza necesaria para luchar en igualdad de condiciones; pero durante todo el tiempo que dura su transformación, sigue teniendo las mismas características de vulnerabilidad que lo hacen fácil presa de las ventajas auspiciadas por los contrastes sociales.

El tiempo es su aliado, porque si después de todo se las ha ingeniado para sobrevivir a pesar de todas las adversidades, bien puede esperar un poco más en tanto alcanza por propios méritos el equilibrio real a que aspira y que sin duda merece.

III.—Servicio Especializado de Administración.—Consiste en la integración de equipos de expertos en todas las formas de organización, sea gremial, cooperativa, sindical, patronal, etc., y en todo lo referente a la administración de empresas industriales y comerciales, constituidos con el objeto de proporcionar asesoramiento técnico-directivo a todas las personas morales —ya consolidadas o en proceso de formación— que lo soliciten.

La función de estos equipos no sería la de organizar en estricto sen-

tido, sino la de auxiliar, a instancia de parte interesada, las actividades de integración (elección de la modalidad corporativa más conveniente, redacción de estatutos y de actas constitutivas, etc.), o de dirección (formas eficientes de operación, mecanismos financieros, etc.), con posibilidades de extender sus atribuciones a la búsqueda de nuevos métodos que se acomoden mejor a las condiciones locales.

Adecuadamente estructurado y reglamentado, se le podría utilizar también para la defensa de los intereses mayoritarios mediante la práctica de auditorías forzosas en aquellas organizaciones o empresas cuyos miembros o socios lo crean conveniente.

Así concebido, este servicio contribuiría a resolver dos de los más graves problemas con que tarde o temprano se enfrenta toda reforma agraria: la escasez de personal directivo, y el abuso de los más preparados o favorecidos por las circunstancias, al amparo de la ignorancia y de la impunidad.

IV.—Servicio de Información.—Es el encargado de cubrir las relaciones públicas, proporcionando la más amplia y profusa publicidad a los logros planificadores, para el consumo doméstico, nacional e internacional.

La finalidad que se persigue es doble: por un lado sostener e incrementar el interés de los sujetos que intervienen directamente en la planeación; y por el otro, atraer la atención y la colaboración, en su caso, de otros sectores oficiales y privados fuera de la esfera regional.

Todas las actividades arriba descritas no podrían alcanzar la completa idoneidad si no se les acompaña de un eficaz mecanismo correctivo de las deficiencias, que actúe automáticamente en respuesta de las quejas sobre sus fallas y desajustes.

Por último, hemos de recalcar que este servicio de contacto debe ser llevado adelante sin interrupciones ni cortapisas, asegurando ante todo su efectividad. Es por ello que no creemos suficiente la mera apertura de oficinas burocráticas de consulta e información, sino que será necesario llegar directamente hasta los campesinos por medio de equipos técnicos volantes y de publicaciones oficiosas de todo tipo, que complementen la labor de las primeras.

#### 4.—TECNIFICACION Y ORGANIZACION DE LOS PRODUCTORES

I.—Tecnificación.—La tecnificación de los agricultores tiene una importancia suprema en lo económico y en lo social: económica, porque favorece el aprovechamiento más completo de los recursos, poniéndolos en su integridad al servicio de la colectividad; social, porque capacita al campesino para obtener el mayor beneficio de su patrimonio territorial y elevar así su nivel general de vida.

Existen muchos medios a los que se puede recurrir para actualizar y difundir sus beneficios, pero de entre todos ellos creemos que los principales son los siguientes:

a).—Crédito Agrícola Dirigido: Fernández y Fernández lo describe como la modalidad del crédito agrícola en la que “las garantías materiales presentes, que faltan por completo, y aun la garantía personal, que puede ser endeble por falta de experiencia, se suplen con una intervención de la institución prestamista en la administración de las empresas (generalmente nuevas) que forman un grupo o programa conjunto. Los créditos de este programa se suelen complementar con inversiones del banco en servicios colectivos (bodegas, secadoras, plantas de beneficio, transportes), que éste retiene y administra en una primera etapa y, cuando el programa está encarrilado, traspasa a una cooperativa de productores”; y agrega: “Se trata de una modalidad fuertemente promotora del crédito agrícola, usada en la colonización organizada y en campañas de fomento de determinado cultivo. Su uso corresponde a los bancos nacionales. Constituye una forma intensiva de uso del crédito como arma del desarrollo, a la vez que una forma intensiva de asistencia técnica...” (1).

El sistema, sin embargo, no está exento de peligros, como el mismo autor a renglón seguido agrega: “Este crédito produce grandes beneficios cuando las inversiones se planean y administran debidamente, porque al cabo de pocos años los bienes pasan a manos de los prestatarios, ya para entonces diestros en el manejo de las empresas. En caso contrario podría constituir un instrumento de dominio de que el campesino nunca se liberaría” (2).

1 FERNANDEZ Y FERNANDEZ Ramón y ACOSTA Ricardo: “Política Agrícola. Ensayo sobre Normas para México”, pp. 130 y 131.

2 Id. 1, pág. 131.

Un obstáculo de respetables proporciones lo constituye el hecho de que este tipo de servicios elevan categóricamente los costos de operación del crédito; no así si es el Estado el que directamente los presta, dentro de sus atribuciones planificadoras ordinarias, lo que permitiría a los Bancos circunscribirse a las funciones que les son propias. Las instituciones nacionales de crédito, como órganos administrativos, no son entidades autárquicas y deben obedecer a las directrices y modalidades que el Estado tenga a bien imponerles.

b).—Extensión Agrícola: Consiste en la divulgación, en una área determinada, de los resultados de las investigaciones concretas referidas a la misma, llevadas a cabo en instituciones creadas ex profeso, o bien aprovechando las experiencias de los agricultores regionales técnicamente más avanzados.

Sus alcances están convenientemente limitados por la uniformidad en las condiciones ecológicas y socio-económicas de su ámbito operacional; es decir, que sus conclusiones carecen de validez fuera de la zona fisiográfica en que se generaron, y su eficiencia depende tanto de la calidad y cantidad de sus servicios como del grado de contacto que llegue a establecer con los beneficiarios.

Su perfecta adecuación al medio, acompañada de una idónea organización que amplíe y estructure sus funciones al mismo tiempo que depura y racionaliza sus procedimientos, puede llegar a convertirla en el principal instrumento de la tecnificación.

Un ángulo de indubitable interés presenta la perspectiva de incluir en sus programas de estudio, la búsqueda y perfeccionamiento de métodos colectivos de trabajo; con ello se contribuiría a resolver uno de los más gravosos problemas con que tropieza todavía en la actualidad la Reforma Agraria.

c).—Educación Agrícola: Esta tiene por objeto la creación de un elemento intermedio que asegure la comunicación efectiva entre el experto extensionista y los campesinos. Consiste en la creación de cursos técnico-prácticos periódicos en los mismos centros de investigación, escuelas rurales y ejidales, etc., destinados a capacitar, en el medio que les es propio, a grupos seleccionados de jóvenes procedentes de todas las agrupaciones agrícolas existentes en la zona.

Este sistema ofrece varias ventajas: capacita al joven en su propio terreno, para resolver los problemas que directamente le atañen; esos nuevos conocimientos le darán la facultad de traducir al lenguaje campesino los términos científicos, pero no serán tales que lo divorcien anímicamente de los suyos, porque no se persigue la erección de privilegios intelectuales sino la multiplicación de los conductos extensionistas; los centros de investigación podrían operar económicamente, con sólo un reducido número de personal técnico, pues la mano de obra quedaría asegurada con un buen sistema de rotación que a la vez permitiría generalizar los beneficios; y haría también posible la selección de estudiantes para cursar estudios agronómicos superiores.

Sólo agregaremos que este tipo de enseñanza podría dar un destino definido y benéfico a las parcelas escolares del sistema ejidal, sacándolas del lastimoso abandono en que se encuentran.

d).—Medios Publicitarios: Estos tienen una trascendencia especial por sus alcances casi ilimitados, pero su costo es elevado y no podría ser utilizado en la escala que la integración de una conciencia técnica requiere.

El Estado podría imprimir por su cuenta, sin grandes erogaciones, folletos económicos destinados a ser distribuidos gratuitamente entre los campesinos, en los cuales, con un lenguaje sencillo y accesible, se les explicaran las causas y los efectos de los problemas, así como las distintas formas de resolverlos. Este, nos parece, sería el complemento ideal de todas las demás medidas que se adopten.

II.—Organización.—Su importancia ya quedó delimitada en parte anterior, por lo que aquí únicamente señalaremos algunos puntos que consideramos básicos para la buena marcha de las agrupaciones:

Los folletos publicitarios a que arriba se alude pueden adquirir una importancia singular si se les destina a instruir de la manera más amplia a los campesinos ya asociados o en vías de hacerlo, favoreciendo con ello la integración de una conciencia gregaria que garantice la vigencia de los principios democráticos.

La información debe abarcar todo lo referente a la integración y funcionamiento de las agrupaciones, según su tipo, dando nociones básicas del mecanismo administrativo y financiero y haciendo mención amplia y detallada de los medios correctivos más adecuados.

Este método operativo es válido tanto si el Estado dispone de los medios para organizar directamente, o si se mantiene en un plano secundario de impulso y control marginales.

La planificación, en el terreno que se comenta, atiende convenientemente a las tres etapas del desarrollo corporativo, porque contribuye a crear, desde su fase preliminar, el deseo de unificación; en seguida se preocupa por dar a las organizaciones efectividad funcional y estructural y, por último, conjuga los esfuerzos para dotarlas de autonomía económica y de una sólida capacidad empresarial.

Es nuestra opinión que la región costera del Pacífico presenta condiciones muy favorables para llevar adelante un proceso acelerado de tecnificación y organización, por las siguientes razones:

a).—Su punto más alejado se encuentra a sólo 250 km. del centro de gravedad que es el puerto de Ensenada;

b).—La población rural es relativamente escasa (31,845 en los tres Municipios) si se considera la magnitud del área que comprende; pero los 15,460 individuos dedicados al desempeño de labores agropecuarias, que representan el 20.06% de la fuerza combinada de trabajo, se encuentran en su mayoría agrupados o prestan sus servicios en 27 ejidos (de ellos 22 con posesión definitiva) y en alrededor de unas 85 colonias agrícolas ya arraigadas;

c).—Las labores tecnificadoras no resultarían demasiado gravosas, si se considera el hecho de que ya para 1960 el 76.25% de los pobladores rurales estaba alfabetizado; por otra parte, los datos censales indican que el 92.31% de ellos comen pan de trigo; el 93.75% diversifican su alimentación con carne, huevos, leche, pescado, etc.: y el 96.97% usa zapatos; lo que muestra claramente el nivel de vida que disfrutaban, alto si se le aprecia en relación con los índices nacionales correspondientes, aunque no lo

## **CAPITULO V**

### **LA PLANEACION ECONOMICO-AGRICOLA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN LA LEGISLACION FEDERAL**

- 1.—Artículo 27 Constitucional.
- 2.—El Código Agrario en el Sistema de Explotación.
- 3.—La Ley de Crédito Agrícola.
- 4.—La Secretaría de la Presidencia. Acuerdo Sobre Planeación y Coordinación de la Inversión Pública de 1961.

## 1.—EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

“México es y debe seguir siendo un Estado de derecho —comenta el Lic. Eduardo Bustamante— y precisamente porque los fenómenos económicos adquieren día a día mayor importancia, quienes se dedican al estudio del derecho y dentro de él a la organización jurídica del Estado, deben adentrarse en el estudio de ellos pues de otra manera corren el riesgo de mantener una estructura legal inadecuada para regular las nuevas situaciones o de que éstas busquen fuera de la Ley lo que ésta no pueda o no sepa comprender” (1).

La Constitución Federal de 1917 significó un loable intento por romper la monotonía liberal, y es evidente que logró notables avances en cuanto a los conceptos sociales fundamentales. Sin embargo, es de apreciarse que atacó el problema con cierta timidez que le impidió romper de tajo las ligas doctrinarias que la unían a su antecesora.

El Constituyente de Querétaro, pese a su indudable audacia, pecó de estrechez en sus miras en el campo de las realizaciones económicas, las cuales sólo fueron insinuadas de manera indirecta, con no poca ligereza, sin atreverse a afrontar de lleno las cuestiones relativas a la efectividad jurídica que con tanto ardor defendiera Arriaga seis decenios atrás.

Un ejemplo claro de nuestra apreciación lo es precisamente nuestro artículo 27 Constitucional, que en su párrafo tercero sentó el principio de que “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de... regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación...”; hasta allí parece que se quiso hacer alusión exclusivamente al reparto o distribución de las propiedades, pero en seguida agrega: “CON ESTE OBJETO se dictarán las medidas necesarias... para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación...; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales...”

Desafortunadamente nada dice sobre la equitativa distribución del ingreso, la uniformidad en los avances o la predeterminación impulsora de un ritmo controlado de crecimiento, pero al menos dio bases para que

1 BUSTAMANTE Eduardo, Lic.: Coloquio; Memoria del Seminario Sobre Planificación Socio Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública, pp. 26 a 28.

una adecuada reglamentación de alcances globales, basada en una interpretación económico-social del precepto, intentara siquiera resolver algunos de los aspectos más insidiosos de esta gran lacra nacional.

Mucho se ha hecho, es cierto, pero todo en medio de una notoria incongruencia, producto de esa desorientación derivada de la carencia de bases ideológicas definidas, que en apreciable proporción ha contribuido al agravamiento mismo del problema. A ello se suma el hecho de que la dualidad institucional que existe entre la pequeña propiedad y la propiedad ejidal y comunal, ha dejado a la primera de hecho al margen de todo control directo efectivo, con perjuicio notorio tanto para los minifundistas como para la agricultura en general.

En años recientes ha ido cobrando forma una tendencia, todavía no bien definida, que se interesa cada vez de manera más insistente en la cuestión económica. Esta línea de ideas dio ya su primer paso dentro del ámbito constitucional, en el Art. 3o., que es el encargado de regular la educación pública.

Fuera de los transcritos conceptos contenidos en el tercer párrafo del artículo 27 y de la participación obrera en las utilidades empresariales estatuida por la fracción VI del artículo 123, nuestro Código Fundamental de 1917 carecía, conforme al texto original, de toda otra evidencia de la que se pudiera inferir el reconocimiento del factor económico como determinante de la estructura social.

El Art. 3o., que en un principio se limitó a establecer que la educación debía ser laica, reformado en 1934 fue convertido en un conducto impositor de la doctrina socialista. Nuevamente reformado en 1946, el texto actual contiene, en su fracción I, una interesante novedad ideológica, orientada hacia la creación de una conciencia colectiva normada por criterios democráticos (entendida la democracia como "un sistema de vida fundado en el constante MEJORAMIENTO ECONOMICO, social y cultural del pueblo" —inciso a—); nacionalistas ("atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos... al aseguramiento de nuestra INDEPENDENCIA ECONOMICA..." —inciso b—); y sociales (robusteciendo la "convicción del interés general de la sociedad" y "evitando los PRIVILEGIOS de raza, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos" —inciso c—).

Siguiendo la ya entonces discutida línea liberal de principios de siglo, a falta de preceptos impulsores de la economía, la Constitución de 1917 incluyó en su articulado una norma limitativa cuya ambigüedad representa un peligro latente de incalculables alcances; nos referimos al Art. 28 que prohíbe los monopolios y privilegios oficiales en perjuicio de los consumidores.

En su párrafo segundo, el referido artículo estipula que: "...la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia... todo acto o procedimiento que tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ven-

taja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”.

La notoria vaguedad de que hace gala el párrafo transcrito y los términos negativos de su redacción, hacen pensar en una oposición radical hacia toda forma de organización que tienda a proteger intereses sectarios de cualquier especie, sin importar su trascendencia para la consecución de las metas democráticas a que se refiere el artículo tercero.

La Ley de Monopolios de 1934, en un loable intento por subsanar la deficiencia constitucional que se comenta, introdujo caprichosamente los requisitos de intencionalidad deliberada (artículo 3o.) y de falta de autorización o regulación estatal (fracción II del Art. 4o.) para la calificación monopolística, basándose en la enunciatividad aparente de dicho párrafo segundo, según se afirma en la exposición de motivos.

Sin embargo creemos, y con nosotros cualquier legislador ordinario futuro podría hacerlo, que el Art. 28 en su conjunto es de contenido claramente limitativo, ya que en sus párrafos 3o. y 4o. estatuye dos excepciones bien definidas: los sindicatos obreros, y las agrupaciones de productores integradas para vender en el extranjero productos no básicos o necesarios.

Es inexplicable, por lo demás, que habiendo roto las reglas del formalismo liberal en la redacción de los artículos 27 y 123, el Constituyente de Querétaro no haya intentado generalizar tan saludable práctica de dar bases reglamentarias en la misma norma fundamental, haciéndola extensiva a todos los preceptos cardinales de dicho cuerpo legal.

Creemos que en su forma actual, si bien nuestra Constitución no la menciona expresamente, tampoco se opone a la planificación, aunque para ello hubiera que recurrir a labores interpretativas similares a la desplegada en 1934 respecto del Art. 28.

La fracción XXX del artículo 73 da al Congreso la facultad de “exigir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”; la fracción I del Art. 89 autoriza al Presidente para “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”; y el Art. 133, en conexión con la fracción XXX del Art. 173, daría a la Ley de Planificación la categoría de obligatoria para todos los Estados de la Unión.

Sin embargo, no es de suponerse que con las bases actuales pudiera llevarse adelante una planificación, de cualquier tipo que fuera, con posibilidades de éxito, porque tendría que sustentarse en bases secundarias que le acarrearían el defecto inicial de vulnerabilidad, contrario no sólo a la técnica, sino que también a las posibilidades mismas de permanencia.

Para dar un encauzamiento racional a las actividades, sería indispensable llenar primero, a nuestro entender, los siguientes requisitos:

a).—Adicionar un precepto especial que fije con claridad las bases reglamentarias, garantizando tanto la idoneidad de las operaciones, como su sentido democrático;

b).—Reformar simultáneamente los artículos Constitucionales básicos que a continuación se enumeran:

1.—Art. 30. (Educación): adicionarle una fracción similar a la segunda contenida en la reforma de 1934, en el sentido de que “La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado”;

2.—Art. 27: Reformar el párrafo tercero dándole un definitivo contenido económico-social, impulsor y proteccionista a la vez, en beneficio específico de la clase campesino;

3.—Art. 28 (Monopolios): Adicionarle un párrafo que excluya expresamente a las asociaciones de productores creadas con el objeto de defender sus intereses económicos;

4.—Art. 31 (Obligaciones de los mexicanos): Adicionar el deber de intervenir activamente, dentro de las posibilidades y condiciones particulares, en los esfuerzos colectivos de desarrollo;

5.—Arts. 52 (Representación política) y 55 (Requisitos personales de los Representantes Populares): Reformarlos buscando la manera de garantizar a todos los sectores sociales una efectiva representación;

6.—Art. 65 (Asuntos a tratar en las sesiones ordinarias del Congreso): Adicionarle la obligación de aprobar los programas anuales del desarrollo planificado, con la salvedad de que deberán aceptarlos o rechazarlos en su conjunto, pero no introducirles modificaciones;

7.—Arts. 51, 56, 63, 66, 71, 72, 79 y en general todos los que se ocupan del funcionamiento y atribuciones de las Cámaras, así como de la formación de las leyes: Reformarlos para dar al órgano legislativo la agilidad y sincronización indispensables a la buena marcha de las actividades planificadas, creando inclusive métodos especiales de emisión para este tipo de disposiciones, que bien pudieran quedar en potestad exclusiva de la Cámara de Diputados, cuando no invadieran directamente la esfera de acción de las autoridades estatales;

8.—Art. 73 (Facultades del Congreso): Adicionarle la facultad exclusiva de legislar en materia de planeación, o bien la de precisar, limitar y controlar las actividades de las legislaturas locales en todo lo relativo a la misma;

9.—Capítulo IV (Del Poder Judicial): Reformarlo para crear un sector nuevo de la judicatura federal avocado específicamente a la solución de este tipo de problemas;

10.—Aunque el Art. 120 es lo suficientemente específico al declarar que: “Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”, tal vez sería necesario o conveniente adicionarlo, o bien introducir una reforma ad hoc en el Art. 117, en el sentido de obligar a las Entidades federativas a tomar parte activa y coordinada en el proceso planificador.

Como se puede inferir de lo expuesto, desde el punto de vista Federal, la planeación constituye punto menos que una brumosa utopía, lejos aún de nuestros alcances, si lo que se persigue es su plena funcionalidad y no la mera explotación de los indudables méritos demagógicos que le acompañan.

El panorama es distinto si se toma como punto de referencia las posibilidades que tienen los Estados para actuar en este campo por su cuenta.

Como ya se expuso, la Constitución Federal, si bien no autoriza expresamente la participación oficial en el encauzamiento de las actividades económicas de los particulares, tampoco la prohíbe; y haciendo una aplicación oportuna del principio democrático de que lo que no está prohibido está permitido, arribamos al convencimiento de que si es legalmente posible emprender desde luego las labores de programar íntegramente sectores específicos de la actividad nacional, principalmente por parte de las Entidades federadas, cuyas Actas Constitutivas tienen, como es natural, bastante simplificados los requisitos para ser reformadas o adicionadas.

Volviendo al texto fundamental, encontramos que el Art. 124 estipula que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Ahora bien; el Art. 73 que es el encargado de precisar las atribuciones federales en materia legislativa y cuyo contenido es de naturaleza rigurosamente limitativa en virtud de lo dispuesto en el Art. 124, no contiene alusión alguna referente al desarrollo económico; por otra parte, los artículos 117 y 118, que establecen limitaciones expresas a la acción de las legislaturas locales, tampoco dicen nada al respecto.

En conclusión, se puede afirmar que, al menos en la teoría constitucional, nada impide a los Estados llevar adelante planificaciones económico-sociales en todos los ramos de su competencia, al amparo del Art. 40 Constitucional que los declara soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero siempre y cuando acondicionen previamente sus respectivos instrumentos legales y administrativos, cuidando de sortear con habilidad los obstáculos que presenta la estructura jurídica fundamental de la Federación, en su composición actual.

El Gobierno Federal mismo, a últimas fechas, ha reconocido expresamente tal potestad a las Entidades federadas, en disposiciones tales como el Acuerdo para la planeación y coordinación de la inversión pública, fechado el 7 de julio de 1961, que en el postrero de sus considerandos señala a la Secretaría de la Presidencia la facultad de conocer los proyectos de las distintas dependencias públicas, así como "los programas de los gobiernos estatales y municipales y los del sector privado".

## 2.—EL CODIGO AGRARIO

A las deficiencias fundamentales que el Art. 27 padeció desde su formación, los reformadores de 1934, a más de no resolverlas, agregaron una serie de aberraciones técnicas que en nada han contribuido a la mejor marcha de las reformas sociales o a la creación de un adecuado cuerpo jurídico agro-económico.

En efecto, la estructura formal del precepto constitucional no podría ser más caprichosa: el párrafo 3o., en relación con los dos primeros, pretende dar una solución ecuménica al problema agrario; más adelante, bajo el rubro de: "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes preescripciones:", se agrupan 18 fracciones que presentan las siguientes particularidades:

a).—Las fracciones I a la V y el primer párrafo de la VI, efectivamente definen la capacidad para adquirir tierras y aguas;

b).—La fracción VII trata el disfrute en común de los bienes comunales y federaliza la solución de sus conflictos limitrofes;

c).—Las fracciones VIII y IX conocen de las nulidades;

d).—Los párrafos 2o. y 3o. de la fracción VI son reglamentarios del párrafo segundo del cuerpo principal del precepto, relativo a la expropiación;

e).—Las fracciones X a XVI son reglamentarias del párrafo 3o. en cuanto a la dotación de tierras y aguas a los pueblos, y de la fracción VIII respecto de las restituciones; y

f).—Las fracciones XVII y XVIII son reglamentarias del párrafo tercero en relación con el fraccionamiento de los latifundios.

Con tales antecedentes, nuestra legislación agraria, limitada ya de antemano por la estrechez conceptual de su fuente jurídica y por las inseguridades de una ideología poco firme e imprecisa, siguió cauces arbitrarios que la han situado en posición poco airosa dentro del cuadro de los avances nacionales.

El Código Agrario, que es la ley reglamentaria fundamental del párrafo tercero y de las fracciones VII, IX, X, XI, XII, XIII, XV y XVI del Art. 27 Constitucional, presenta, a nuestro parecer, varios problemas más o menos evidentes en lo conceptual y en lo jurídico.

Su título, que da idea de un englobamiento integral de los problemas

que le son relativos, no está de acuerdo con la realidad de su contenido: tomado como base la acepción restringida del término "agrario", es decir, como reparto de la tierra, por una parte peca por defecto ya que no incluye los fraccionamientos a que alude la fracción XVII, y en la otra por exceso, al atacar problemas concernientes a las formas de organización y de trabajo; y si se parte del concepto amplio del vocablo, como todo lo concerniente a la tierra y sus productos, tampoco en él podría quedar enmarcado de manera rigurosa, porque deja fuera todo lo referente a la propiedad particular.

Otro aspecto de indudable interés se presenta desde el punto de vista constitucional, relativo a la interpretación de la palabra Nación que se emplea en el párrafo tercero del Art. 27, en razón del contenido de los artículos 73, 124 y 11 Transitorio: la primera ha sido tomada como sinónimo de Autoridad Federal, para satisfacer los términos absolutos del Art. 124 que habla de facultades expresas; sin embargo, el Art. 73 no incluye la cuestión agraria dentro de las atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, y el Art. 11 Transitorio dice que: "Entre tanto el Congreso de la Unión y los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero...", habida cuenta de que nuestros legisladores de 1917 consideraban a la cuestión agraria como un problema social y económica-mente complejo, y en la redacción de este último ordenamiento no especificaron que se refiriera únicamente a la fracción XVII del artículo 27.

Nos parece que la intención del legislador fue la de sentar las bases de una gradual —y graduable— ingerencia de las autoridades nacionales, comprendiéndolas a todas ellas, dentro del terreno social-agrario, a partir de una oportuna y adecuada base reglamentaria proporcionada por el órgano legislativo federal en ejercicio de sus atribuciones: porque tuvo manifiesto deseo de sustraer lo que hace a las restituciones y dotaciones ejidales de la potestad de los Estados y para ello dio categoría Constitucional a la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, habiendo sido respetadas sus directrices por el reformar de 1934; pero no dio disposición expresa que excluyera a las legislaturas locales de lo relativo a la producción y a los productores como tales, para lo cual hubiera bastado incluirla en el Art. 73 o en el mismo 27, en atención a lo ordenado por el artículo 124.

Otro ejemplo que avala el criterio arriba expuesto, es el que sigue: el primer párrafo del Art. 123 originalmente daba facultades legislativas en materia laboral tanto a la Federación como a los Estados; reformado en 1929 el párrafo que se cita, en el sentido de depositar tales facultades en potestad exclusiva del Congreso de la Unión, simultáneamente se reformó también de manera conveniente la fracción X del Art. 73. Ciertamente que con la adición en 1942 de la fracción XXX de este último precepto, se hizo ya innecesaria la práctica de introducir modificaciones al mismo cada vez que una función concreta fuera dada en exclusiva al Poder Central, pero entre 1929 y 1942 mediaron 13 años durante los cuales fueron emitidas multitud de disposiciones agrarias —dos Códigos entre ellas—, sin que se hubiera creado facultad exclusiva alguna en el Art. 73.

Es por lo expuesto que consideramos que el Código Agrario va más allá de toda disposición o interpretación constitucional al incluir en su

articulado los siguientes mandamientos:

"Art. 38.—Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Fomento:

"I.—Determinar los medios adecuados para el control legal, el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola-ejidal, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina;

"II.—Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, en los términos de este Código y de las demás leyes y reglamentos que rijan esta materia;

"IV.—Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos pueden legalmente celebrar los ejidos y las comunidades con terceras personas o entre sí."

(Conforme a un Decreto publicado el 30 de diciembre de 1948, de las arriba transcritas las facultades referentes al régimen legal de los ejidos y la comprendida en la fracción II, pasaron a potestad de la Dirección de Organización Agraria Ejidal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización).

"Art. 199.—Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la organización general y particular de los ejidos, de los nuevos centros de población agrícola y de los núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. (Reformado por el Decreto de 1948).

"La Secretaría de Agricultura podrá delegar la función de organización ejidal en el Banco Nacional de Crédito Ejidal o en otras organizaciones legalmente capacitadas para realizarla. En el acuerdo que con tal objeto se dicte, se delimitarán las zonas ejidales cuya organización se encomiende, reservándose la Secretaría el derecho de vigilar los trabajos de esta índole."

"Art. 200.—El Presidente de la República determinará la forma de explotación de los ejidos, de acuerdo con las siguientes bases: . . ."

"Art. 210.—El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determinará la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales."

Lo que es más, en la fracción I del Art. 196, el Código Agrario entra en terrenos francamente anticonstitucionales al ordenar que: "Los municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial", porque viola los artículos 124 y 73, ya que carece de base constitucional expresa para vulnerar en esta materia la soberanía Estatal.

No se trata aquí de discutir la imperiosidad de hecho que se presentó desde los inicios de la Reforma Agraria en el sentido de centralizar todo lo referente al régimen ejidal y comunal ni de poner en tela de duda la conveniencia inicial de tal medida; pero un país que se precia de sus procederes legalistas debe primero cuidar sus fundamentos jurídicos para establecer el principio de su madurez política y la estabilidad de sus instituciones.

Es indudable que para proveer a la eficacia de toda medida, se hace indispensable atender primariamente a la creación de un medio propicio

(investigaciones técnicas, educación y organización de los agricultores) y de instrumentos idóneos (Administración Pública competente y estructura normativa eficaz); y como ninguno de los dos requisitos pudo ser cumplido hasta sus últimas consecuencias, la federalización se ha llegado a convertir en un freno más que en un factor positivo, y no por sus méritos intrínsecos, sino a causa de la desproporción entre los medios y los fines.

El Código Agrario, que no es más que una Ley de constitución de ejidos y comunidades y del régimen ejidal y comunal, con ciertas adiciones de carácter corporativo y funcional, fue el instrumento más eficaz —aunque no eficiente—, para la distribución de las tierras.

Su ineficiencia deriva principalmente de los serios desajustes técnicos y doctrinarios de que adolece, tanto en su estructura misma como en su reglamentación. A continuación se expondrán algunos de ellos con propósitos ilustrativos, sin pretender agotar el tema por no ser el mismo competencia de este estudio:

1.—En tanto que el tercer párrafo del Art. 81, el Art. 85 y el párrafo tercero del Art. 153 ordenan que no se dote a más campesinos de los que alcancen el mínimo legal y dan los órdenes de preferencia para determinar a los beneficiados, el párrafo segundo de la fracción IX del Art. 254 anuncia que: “No se fraccionarán aquellos ejidos en los cuales, de efectuarse el fraccionamiento, hubieran de resultar parcelas menores que la unidad legal”.

2.—Es en el aspecto técnico-económico en el que con mayor claridad se muestra la imprevisión con que fue preparada la reglamentación agraria: la dotación a los pueblos sigue siendo esencialmente una operación a impulso de parte interesada en la que corresponden al Estado las facultades decisorias, y sólo en algunos casos, más bien excepcionales, —como el de creación de nuevos centros de población agrícola en terrenos rústicos y nacionales (Art.30. Transitorio del Decreto de 31 de diciembre de 1962 que derogó la Ley de Colonización y reformó el Art. 58 del Código Agrario); la redistribución de la población rural excedente de los núcleos ejidales constituidos (Art. 100 del Código Agrario); y la tramitación de oficio de los expedientes agrarios correspondientes a pueblos comprendidos dentro del ámbito territorial de una solicitud agraria (Art. 235 del Código Agrario) o en los proyectos de fraccionamiento pendientes de ejecución en los Estados (inciso f de la fracción XVII del Art. 27 Constitucional)—; las Autoridades Agrarias pueden asumir funciones activas que les permiten premeditar y proyectar funcionalmente los ejidos.

El Código Agrario solamente considera la realización de estudios socio-económicos previos en ciertos casos, como la dotación de ejidos forestales (párrafo tercero del Art. 82); la conversión a colectivos de los individuales ya constituidos (Art. 202); y en materia de división (Art. 149-II) y fusión (Art. 150) de ejidos; inclusive el Art. 154, que trata sobre la expedición de certificados de derechos agrarios en los ejidos colectivos, dispone que éstos se otorguen al “número mayor de ejidatarios que puedan convenientemente sostenerse en el ejido, teniendo en cuenta la extensión y calidad de las tierras de que se disponga”, sin atender a

consideraciones de carácter técnico relativas a la operación de los mismos.

En los casos de solicitudes agrarias, la fracción III del artículo 232 ordena a las Comisiones Agrarias Mixtas la rendición de un informe económico complementario de la zona a dotar; pero dicha información, a falta de investigaciones oficiosas previas y de tiempo suficiente para efectuarlas, tiene por lo general carácter de mera opinión empírica, carente de rigor científico.

3.—Una ventaja que teóricamente adorna a la centralización legislativa, es la posibilidad de sincronizar todas las disposiciones reglamentarias relativas a un cuerpo jurídico unitario; pero en el campo agrario ni siquiera esto se ha conseguido. Por vía de ejemplo citaremos los casos siguientes:

a).—El Art. 169 del Código Agrario estipula que el ejidatario perderá sus derechos “única y exclusivamente cuando durante dos años consecutivos o más, falte a la obligación de trabajar personalmente su parcela, o de realizar sus trabajos que le correspondan en caso de que su ejido se explote colectivamente”; en tanto que el Reglamento del Art. 173 del mismo Código, fechado el 15 de noviembre de 1950, en la fracción II de su Art. 2o. suprime el plazo en cuanto a los segundos.

b).—El Art. 133 dice que corresponde a la Secretaría de Agricultura la reglamentación de todas las corrientes y de los sistemas de riego que no comprendan ejidos; al Departamento Agrario los reglamentos relativos a los sistemas de riego aprovechados exclusivamente por ejidatarios; y faculta a la primera, oyendo previamente al segundo, en los sistemas mixtos; en cambio, tanto la Ley de Riesgos (Art. 30) como el Acuerdo de 28 de febrero de 1951 que dio el control de los distritos nacionales de riego a la Secretaría de Recursos Hidráulicos (Art. 2o.), ignoran por completo al Departamento Agrario.

c).—El Art. 3o. del Decreto de 24 de diciembre de 1948 que trasladó al Departamento Agrario las funciones de organización ejidal, dice que serán atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería: “I.—Determinar los medios adecuados para el control, el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola ejidal con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina” (correspondiente a la fracción I del Art. 38 reformado del Código Agrario); por su parte, la fracción IX del artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dice que es competencia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización: “Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería”.

Cabe aquí agregar que, no siendo las leyes arbitrio exclusivo de juristas, y si documentos del dominio público, cuando el Congreso se avoca a tomar medidas legales reformadoras o derogatorias, generalmente limita sus alcances a la inclusión de una disposición general que declara reformados o derogados todos los preceptos que se opongan, quedando estos en ocasiones por años guardando su redacción original, con la consiguiente desorientación de los interesados no peritos en cuestiones jurídicas.

4.—Nuestras leyes agrarias persisten en considerar al ejidatario como un advenedizo indeseable (tal vez por el hecho de no haber pagado sus tierras, pese a todo lo dicho y escrito desde la Revolución), y como un ser subdesarrollado incapaz de velar por sus intereses (a lo que cabría preguntar, ¿qué se ha hecho de positivo para “desarrollarlo”?). Creemos que no en otra forma se puede interpretar la inclusión en el Código Agrario de los artículos 189 y 214.

El Art. 189 ordena que: “Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado; pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal”. Esto es, que no importa el tiempo que el ejidatario haya trabajado sus tierras ni el arraigo que tenga en el lugar, si no acepta la emigración forzosa, pierde patrimonio y pierde todo, seguramente en razón de que por ser ciudadano de segunda categoría, no disfruta del derecho a recibir la indemnización y disponer de ella, de que gozan los privilegiados latifundistas y pequeños propietarios.

El Art. 214, por su parte, regula la aplicación que se deberá dar a los fondos comunes ejidales, coartando totalitariamente la libre disposición de los mismos, pese a que la fracción IV del Art. 213 incluye en ellos las “cuotas acordadas por la asamblea general de ejidatarios para obras de mejoramiento colectivo”; pero el golpe de gracia lo vino a dar el Reglamento del 15 de abril de 1959, que los incluyó en primer lugar como constituyentes del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Art. 1o.-I), cuyo manejo quedó a cargo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales (Art. 2o.), presidido por un delegado fiduciario especial del Banco de Crédito Ejidal. Es indudable que para alcanzar una meta existen siempre varios medios, y en este caso se optó por el más ominoso, tanto por la evidente injusticia que contiene, como por la substitución que se hizo de la eventualmente controlable inmoralidad ejidal por la burocrática, de alcances infinitamente más perjudiciales.

Pero las muestras del desprecio con que aún vemos y tratamos a la porción numéricamente más importante de nuestro pueblo, no se detiene allí: el mismo Reglamento que arriba se comenta contiene un artículo 3o. Transitorio que expresa: “Se declaran improcedentes todas las solicitudes de permuta pendientes de resolución en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cualquiera que sea el estado en que se encuentre su tramitación...”. Esta disposición de flagrante retroactividad, de haberse intentado en medios más consolidados de la estructura social, tal vez hubiera tenido que ser derogada, a corto plazo, en medio de un escándalo público; en cambio el empobrecido, indefenso y a menudo amedrentado ejidatario no sólo absorbió íntegramente los efectos, sino que aún resiente la afrenta de una vigencia literal del precepto que ya rebasó los siete años.

Como ya se expresó en lugar anterior, no es de extrañar que existan fallas, y más tratándose de campos en los que no existen precedentes y to-

do tiene que crearse; pero sí la supervivencia y la institucionalización de las mismas, pese a su evidente desacierto.

El Código Agrario, fuera del caso de las dotaciones provisionales, muy poco campo de acción deja a las autoridades estatales en materia ejidal, pero sustentamos el criterio de que mucho podrían hacer éstas dentro de sus respectivos ámbitos espaciales, aunque su intervención sería necesariamente de carácter marginal.

Podrían controlar al menos los malos manejos y desaciertos de los delegados federales, recurriendo a la presión directa y aun a la pública denuncia; podrían también tomar medidas auxiliares para dar efectividad provechosa a las leyes agrarias, en cooperación con las autoridades centrales, enfatizando lo concerniente a la educación y organización de los ejidatarios, mediante el establecimiento de servicios técnicos de fácil acceso; y podrían además arreglar sus problemas internos de producción mediante convenios con el Gobierno Federal, adecuadamente programados y respaldados por una conciencia agraria definida y consistente.

Asumiendo una actitud más activa, más enérgica, los Estados contribuirían a recobrar en algo su quebrantada soberanía sobre los núcleos ejidales, proveyendo asimismo a la integración económica regional.

### 3.—LA LEY DE CREDITO AGRICOLA

Respecto de la responsabilidad que nuestra caótica legislación ha tenido en la casi nula organización de los campesinos, Ramón Fernández y Fernández nos dice: "La Ley General de Cooperativas vigente, expedida en enero de 1938, está orientada a formar cooperativas ajenas a los agricultores, sin intervención de la Secretaría de Agricultura. Esto ha frenado el desarrollo del movimiento cooperativo rural. Está, además, vigente la Ley de Asociaciones Agrícolas de 19 de agosto de 1932, sustitutiva de la antigua Ley sobre Cámaras Nacionales Agrícolas de 1909. Se trata de organismos gremiales, sin capacidad jurídica para contratar ni capacidad patrimonial, por lo que es poco su trascendencia y de hecho se han desenvuelto de una manera insatisfactoria. De acuerdo con la Ley de 7 de abril de 1936, réplica de la anterior, se rigen las Asociaciones Ganaderas. Ambas leyes están actualmente en revisión en la Secretaría de Agricultura y Ganadería" (2).

"Después de la crisis de 1929 —expone por su parte don Miosés T. de la Peña—, casi no hubo país que no ocurriera en apoyo de la agricultura y en ayuda de las instituciones financieras. Estados Unidos mismo creó desde 1916 su sistema oficial de crédito rural con especiales facilidades, una de ellas la de que el capital suscrito por el Gobierno no recibe dividendos, y varias ocasiones ha ocurrido con grandes sumas a consolidar adeudos hipotecarios vencidos, otorgando generosos plazos, como no es usual en ningún otro sector de la economía del país. De su legislación nuestros legisladores "copistas" tomaron al pie de la letra gran parte de la actual Ley de Crédito Agrícola, la cual en aquel país fue el fruto de estudios internacionales de una nutrida comisión de expertos que trabajó más de seis años, antes de 1913. Su Ley de Crédito Agrícola no fue una mala copia ni improvisación y de allí su buen éxito" (3).

De nuevo el secular fantasma de la importación irreflexiva de instituciones foráneas, se cruzaba en el trayecto de los progresos nacionales. El mismo autor que antecede, con su bastísima experiencia conformada no en el gabinete del teórico sino en el campo mismo de los infortunios, nos expone el mecanismo del desastre: "Cuando en 1926 se creó en México el Banco Nacional de Crédito Agrícola se adoptó el sistema de

2 FERNANDEZ Y FERNANDEZ Ramón y ACOSTA Ricardo: "Política Agrícola, Ensayo Sobre Normas para México", pág. 112.

3 PEÑA Moisés T. de la: "El Pueblo y su Tierra, Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México", pág. 765.

crédito a base de organizaciones cooperativas de los prestatarios, ya se les llame así, o sociedades locales de crédito. Acertadamente se consideró que el ejidatario y el pequeño propietario de igual o parecida categoría económica no eran sujetos de crédito: un agricultor que difícilmente obtiene del cultivo de la tierra lo necesario para subsistir, sin capital ni la técnica necesaria para hacer de la suya una empresa de tipo mercantil y lucrativo, no es un sujeto de crédito, de modo que otorgárselo individualmente no conduce a otro resultado que acentuar su insolvencia, perder el capital de trabajo, suyo y del banco, operar a costos muy altos y en el mejor de los casos a no sacarlo de la pobreza ni mejorar su situación de manera apreciable, como compensación al elevado costo de atenderlo...

"Como en México no había ninguna experiencia en lides cooperativas, los legisladores se limitaron a tomar de las leyes relativas de Francia y Estados Unidos lo que estimaron deseable y adaptable a nuestro medio; pero a nuestros pioneros se les olvidó lo más importante, que esas leyes son hechas a la medida para esos dos países desarrollados y no para el nuestro. Y aun cuando esto bastaba para condenar el intento al fracaso, se olvidaron también que aun en los países desarrollados las cooperativas no se improvisan: se desprecuparon de sentar las bases para la preparación de los técnicos o especialistas en la organización y administración cooperativa. De aquí arranca su mayor fracaso, y lo peor es que de entonces a acá nada se ha hecho para remediarlo. En 37 años la experiencia es solamente la de fracasos repetidos y en nada remedios" (4).

A lo anterior habría que agregar que desde los primeros tiempos, las fallas del control administrativo sobre las operaciones del Banco de Crédito Agrícola, lo condujeron a un virtual estancamiento que hizo crisis durante el torbellino Cardenista. Cuando mucho más sencillo hubiera sido introducirle reformas, que para ello el Estado contaba con todos los medios y derechos, se optó por una medida que, a la larga, probó ser aún más perjudicial: la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, similar en sus características al primero y, por lo tanto, portador de las mismas deficiencias (inmoralidad, burocratismo, carencia de técnica, etc.), con el agravante de que ahora los gastos del crédito habían crecido al doble sin haber obtenido a cambio apreciables ventajas y sí una deplorable —por lo inútil— derrama anual de millones de pesos.

Una simple lectura al artículo 5o. de la Ley de Crédito Agrícola vigente, puede dar una idea de hasta qué grado se desnaturalizó las funciones de los Bancos Nacionales, ya que al lado de las que les son propias tienen además las de organizadores (Fracc. I), almacenistas (Fracc. V), empresarios (Fracc. VI), regularizadores del mercado (Fracc. VIII) y agentes de ventas (Fracc. IX).

Esto no sería tal vez tan grave si no fuera por el hecho de que al operar desde un plano global que abarca toda la extensión del territorio nacional, sus responsabilidades y dificultades se multiplican al infinito, imposibilitando el cumplimiento de su múltiples objetivos sociales.

Sin embargo, este acusado defecto, derivado de la amplitud excesi-

4 Id. 3, pp. 759 y 760.

va del ámbito operacional de la Banca oficial, puede ser solucionado con la creación de los Bancos Regionales a que se refiere el Art. 2o. de la Ley, con múltiples ventajas tanto para el país en general como para las Entidades en lo particular, porque podrían fácilmente ser convertidos en el principal vehículo impulsador del desarrollo agrario.

Nos apoyamos, para afirmar lo anterior, en las siguientes razones que derivan del texto mismo de la Ley de Crédito Agrícola:

I.—Las amplísimas atribuciones que el Art. 26 da a los Bancos Regionales (en relación con el Art. 5o. ya aludido), que en su perspectiva nacional adquieren proporciones caóticas, circunscritas a un ámbito espacial determinado y homogéneo aparecen como muy convenientes y hasta idóneas, al quedar incluidos entre sus objetivos fundamentales los correspondientes a las fracciones I, VII y IX del Art. 5o., que son las siguientes:

"I.—Organizar, reglamentar y vigilar el funcionamiento... de las Sociedades Locales de Crédito (en relación con el párrafo 2o. del Art. 199 del Código Agrario);...

"VII.—Canalizar sus propios recursos para encauzar la producción de su clientela en el sentido que más convenga a la economía nacional, de acuerdo con las normas que dicte la Secretaría de Agricultura y Ganadería;...

"IX.—Actuar como agente de su clientela, tanto para la compra de los elementos que necesite para las explotaciones agrícolas, como para la concentración, transformación y venta de los productos;..."

Naturalmente que para el mejor desempeño de estas funciones, les sería indispensable el apoyo y la cooperación más amplia de las autoridades locales, asegurada y reglamentada de manera conveniente por una ley expresamente referida a ella, como parte de un ataque integral al problema agrario.

II.—El Art. 28 proporciona a los Estados la posibilidad de suscribir en todo o en parte las acciones del grupo "B", lo cual les daría, conforme al Art. 32, el derecho a nombrar (con el todo) dos consejeros propietarios de los cinco que componen el Consejo de Administración. Esto es importante, porque el Art. 35 otorga al Consejo la facultad de autorizar, reglamentar y en general controlar las atribuciones que el Art. 26 (en relación con el 5o.) da a dichas instituciones, facilitando con ello la fijación de una política crediticia racional, congruente con las necesidades colectivas.

Además, podrían los Estados destinar el dividendo preferente del 6% que la fracción II del Art. 24 otorga a las acciones de la serie "B", a la constitución de un fondo especial destinado al otorgamiento de créditos refaccionarios e inmobiliarios a mediano y largo plazos, que podría ser destinado a solventar necesidades imperiosas en otros ámbitos de la actividad primaria, como son la ganadería, la pesca y la minería, con el objeto de diversificar la economía del campesino o abrirle fuentes opcionales de trabajo.

III.—La fracción XII del Art. 5o. establece para el Banco de Crédito Ejidal la prohibición de operar con personas físicas o morales no integradas por ejidatarios, lo cual restringe drásticamente su campo de

acción. El Banco de Crédito Agrícola, en cambio, no adolece de este tipo de restricciones y puede operar indistintamente con pequeños propietarios o con ejidatarios, de acuerdo con el Art. 211 del Código Agrario, con todas las prerrogativas inherentes a sus funciones, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2o. del Art. 199 del mismo ordenamiento.

Esto reviste también una importancia fundamental, porque el establecimiento de una institución crediticia de este último tipo facilitaría a las Entidades federadas la tarea de salvar el indudable obstáculo del monopolio federal sobre los ejidos, integrándolos al desarrollo de la economía local. En caso contrario, no sería posible llevar adelante planes armónicos ni dosificar el ritmo de los avances, al carecerse de medios adecuados para controlar el desenvolvimiento proporcional de este importante sector agrario, que en varios Estados, tales como San Luis Potosí, Nayarit, Aguascalientes, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Territorio de Quintana Roo, es el mayoritario.

Aun suponiendo que el Gobierno interesado llegara a un acuerdo con las autoridades Federales, no podría tener seguridades de que ese pacto fuera respetado o entendido en todos sus lineamientos, y se vería obligado a iniciar sus esfuerzos planificadores a partir de una base antitécnica de inestabilidad, que pondría en peligro serio la base misma de todo el intento transformador.

IV.—El artículo 27 estipula que: “La duración de los Bancos Regionales será indefinida. Su domicilio social y territorio de operación serán fijados en la escritura constitutiva. Podrán establecer sucursales, agencias, jefaturas de zona u otras delegaciones semejantes dentro de dicho territorio”.

Lo anterior representa la ventaja adicional de que los Estados con una dilatada área territorial tienen la posibilidad de circunscribir sus esfuerzos a aquellos lugares que presenten mejores posibilidades o conveniencias, según el caso, facilitando a la vez la labor de zonificación tan necesaria a toda planeación racional.

Pudiera suceder también que los recursos financieros iniciales no fueran muy amplios, en cuyo caso se estipularía la consolidación de un fondo especial que fuera permitiendo la ampliación gradual del ámbito operacional, o bien que facilitara posteriormente la apertura de otras instituciones similares, conforme a un plan preconcebido.

V.—Los artículos 2o. y 4o. de la Ley de Sociedades Cooperativas hacen exclusiva tal denominación para las constituidas conforme a la misma; y tal vez sea esta la razón por la que las sociedades locales de crédito, pese a reunir intrínsecamente las características esenciales exigidas por el ordenamiento Cardenista, reciben el nombre de Sociedades y no el de Cooperativas que en rigor les corresponde.

En realidad, somos del parecer que las sociedades locales significan una etapa más avanzada del cooperativismo, porque no solamente toman en cuenta al trabajador como asalariado, sino que, siguiendo un criterio moderno, parten de la desigualdad económica lato sensu, para dar base a sus postulados; tienen además objetivos sociales bastante más dilatados y el sistema que las rige es notablemente más flexible.

En efecto, el Art. 38 de la Ley de Crédito Agrícola da tal amplitud

a sus objetivos, que prácticamente éstos no tienen más límite que la voluntad o conveniencia oficial, por una parte, y la capacidad o posibilidades de los asociados, por la otra. Baste mencionar que la fracción X remata el precepto aludido agregando: "En general, fomentar el mejoramiento económico de sus socios y su progreso intelectual, moral y social".

En favor de la flexibilidad, el Capítulo IV da sólo sus lineamientos generales en 16 artículos, quedando la institución crediticia en libertad de reglamentarlos (Fracc. I del Art. 50.) conforme a las características y requerimientos del caso concreto; y al igual que sus hermanas obreras, están en posibilidad de formar su capital propio de operación (Art. 43-IV) y sus fondos de reserva (Art. 48-II), mutualistas y de previsión social (Art. 50).

Como quedó asentado en el Capítulo IV de este trabajo, cuando se trató lo referente a la tecnificación y organización de los campesinos, la región costanera Noroccidental del Estado de Baja California presenta condiciones muy favorables para el desarrollo de este tipo de operaciones; pero es de advertirse que la sola apertura de una institución crediticia regional, sin el concurso de una concomitante planificación, significaría un franco retroceso por el desperdicio de tiempo y de recursos.

En el terreno agrario los fracasos revisten un carácter de especial peligrosidad por las peculiaridades propias de la idiosincracia campesina, con el agravante, en nuestro medio, de que generalmente derivan de medidas impuestas unilateralmente, sin tomar en cuenta el parecer de los afectados.

Por otra parte, una planeación agrícola local vería grandemente entorpecida su eficacia, si no cuenta con un instrumento adecuado de impulso y de dirección que sea adaptable a las características regionales y a las necesidades del desarrollo.

La creación de un Banco Regional de Crédito Agrícola, pues, es altamente deseable como medio para salvar en parte los obstáculos de nuestra estructura jurídica, pero sólo si el Poder local participa en su control y si su estructura y su funcionamiento responden a los requerimientos planificadores.

#### **4.—LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. ACUERDO SOBRE PLANEACION Y COORDINACION DE LA INVERSION PUBLICA DE 1961**

A poco de iniciada la Reforma Agraria y con ella los primeros intentos de transformación radical, se dio comienzo al intervencionismo Estatal en planos cada vez más amplios de la economía, como una necesidad que pronto habría de alcanzar la categoría de imperiosa.

Los antecedentes en el terreno agrícola datan de las postrimerías del siglo XIX, cuando en el año de 1897 se establecieron cuatro bancos refaccionarios (5); y ya iniciada la presente centuria, en 1909, el Porfiriato fundó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Ninguna de estas instituciones cumplió con la finalidad para la que fue creada, y en cambio sí causaron serios perjuicios al desvirtuar su naturaleza y destinar sus fondos a efectuar operaciones hipotecarias con los grandes terratenientes.

Una vez consolidado el Gobierno emanado de la Revolución, una de sus primeras preocupaciones fue la de centralizar la Banca, habiendo abierto sus puertas el Banco de México en 1925, y el año siguiente el Banco Nacional de Crédito Agrícola, definiendo con ello su claro propósito de invadir en grande escala las esferas que antes le fueron restringidas por la ideología liberal.

Finalmente, en el año de 1934 fue elaborado un Plan Sexenal que debía regir las actividades gubernamentales en el período electivo siguiente. "El Plan Sexenal —dice Wionczek— era un plan económico sólo de nombre. Constituía en realidad un bosquejo de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada, en primer lugar, a sacar al país de serias dificultades de origen externo y, en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el Presidente Calles (1925-1928), quien aún seguía detentado el Poder Ejecutivo en el país en 1933" (6).

Tanto el primer Plan Sexenal como los que le siguieron, derivaron fa-

<sup>5</sup> SILVA HERZOG Jesús: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Exposición y Crítica", pág. 149.

<sup>6</sup> WIONCZEK Miguel S.: "Planeación Formal Incompleta: El Caso de México"; Planeación del Desarrollo Económico, pp. 189 a 229.

talmente hacia desenlaces poco satisfactorios debido a distintas causas, tales como la falta de continuidad político doctrinaria, la penuria financiera, la escasez de elementos técnicos, etc.; pero entre todas ellas han tenido relieves especiales la carencia de adecuados instrumentos configurativos (cuerpo normativo) y ejecutores (Administración Pública). La primera quedó someramente esbozada en los apartados que preceden, referida al problema agrario, por lo que aquí sólo nos referiremos a la segunda.

Con apego a su línea doctrinaria liberal, la Constitución de 1857 configuraba en dos escuetos artículos, el 86 y el 88, lo que se conoce con el nombre de Administración Pública "clásica", "a ultranza" o "vertical"; ésta respondía muy bien a las necesidades de la época, que sólo requería de sus distintos órganos una actividad concreta y perfectamente delimitada, cuyo objeto social último era el de salvaguardar los principios de la libre empresa y de la libre concurrencia. La facultad dada por la fracción I del Art. 85 al Presidente para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, era interpretada como una mera base para las labores reglamentarias de estructuración lineal, de corte ortodoxo.

El Constituyente de 1917, que seguía fundamentalmente la ideología de su antecesora, introdujo importantes variantes sociales, pero sólo como excepción, ya que conservó prácticamente intacto el resto; y lo referente a las Secretarías de Estado fue objeto de una transcripción casi literal en los artículos 90, 92 y primera fracción del 89.

Es natural que en esas ya lejanas épocas no se concibiera el Estado fungiendo como promotor o empresario en materias que se catalogaban como exclusivas de la iniciativa privada; por otra parte, la fuerza de la costumbre impelia a la adopción de posturas conservadoras muy explicables: si algún tipo de problema mostraba síntomas de agravamiento o aparecía conveniente controlarlo, simplemente se agregaba un nuevo órgano a la administración, con las mismas características unidireccionales de los ya existentes.

Conforme fue desarrollándose el país en todos los órdenes, y se mostraba cada vez más necesaria la intervención del Estado, fueron apareciendo nuevas líneas intermedias de la actividad que, careciendo de una definición precisa, era sin embargo de pública y notoria necesidad su control, y para ello se recurrió a la práctica de agregarlas indistintamente a la potestad de los órganos que se creía conveniente, sin seguir para ello criterios uniformes; y después, en épocas recientes, a la irrestricta creación de entes jurídicos descentralizados de características autónomas y muy a menudo anárquicas.

Cuando los requerimientos del Plan Sexenal mostraron que sería necesario establecer líneas de comunicación y coordinación horizontal entre los varios órganos administrativos avocados a conocer las distintas fases de un mismo asunto, se recurrió al expediente de integrar comisiones intersecretariales, teóricamente destinadas a suplir las deficiencias de la Administración Pública: la primera de ellas fue el Comité Asesor Especial creado por Cárdenas en 1935, a la que siguieron muchas otras, entre las que destacan la Comisión Federal de Planeación Económica de 1942 y

el Comité de Inversiones de 1953 que casi de inmediato fuera substituido por la Comisión de Inversiones. Tal vez con la única excepción de esta última, ninguna de ellas tuvo relevancia o eficacia alguna.

Con la expedición de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fechada el 23 de diciembre de 1958, se dio inicio impetuoso —aunque tambaleante— a lo que pudiera ser considerado como un verdadero movimiento revolucionario de la Administración Pública, al dar categoría jurídica al concepto dinámico y moderno que la cataloga como un instrumento homogéneo de realizaciones coordinadas.

Para ello, el Ordenamiento que se menciona creó en su artículo 16 la Secretaría de la Presidencia, entre cuyas inusitadas atribuciones destacan las siguientes:

"II.—Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; . . .

"IV.—Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deba hacerse;

"V.—Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal."

Al menos en sus lineamientos generales, parece ser que la intención era la de crear un verdadero órgano planificador de la Administración Pública; pero si bien en su concepción es admirable, no lo ha sido tanto en el terreno de la efectividad y creemos que en mucho han influido los factores siguientes:

A).—Pese a que la índole reguladora de sus funciones presupone un mínimo de imperio jerárquico que haga posible la imposición de sus decisiones, el Art. 21 de la Ley la iguala en categoría con las demás Secretarías y Departamentos de Estado, lo cual sujeta su efectividad a los acuerdos expresos que el Presidente dicte en cada caso. Quizá hubiera sido más adecuado —y bastante menos costoso— crear una oficina técnica directamente ligada al Ejecutivo; pero se optó por la adición de una nueva carga burocrática al Erario Federal que "no ha operado —afirma el Lic. Martínez Cabañas— porque no se tomaron en cuenta al organizar el Gobierno los principios básicos de la Administración" (7).

B).—Relata Miguel S. Wionczek que la Secretaría que nos ocupa incluye cinco dependencias distintas: la de Asuntos Administrativos, la de Legislación, la de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, la de Planeación y la de Inversiones Públicas; todas las cuales, por razones personales y administrativas, comparten el mismo nivel organizativo; y comenta refiriéndose a las dos últimas: "desde el principio mismo apareció una curiosa dicotomía, derivada de la coexistencia de dos direcciones paralelas, ocupadas independientemente una de la otra de dos aspectos de lo que en esencia forma un solo todo: la planeación nacional y la administración de las inversiones del sector público" (8).

Es de elemental lógica que antes de iniciar cualquier tipo de actividad directriz, es menester aprestar los instrumentos que le darán efi-

<sup>7</sup> MARTINEZ CABAÑAS Gustavo, Lic.: "El Control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado"; id. 1, pp. 163 a 169.

<sup>8</sup> Id. 6.

cacia, porque mal puede organizar quien no se estructure antes a sí mismo; pero con profunda pena se observa que el empirismo y la improvisación siguen dominando hasta los aspectos más delicados de nuestra vida institucional.

C).—Ante la simple lectura de las fracciones IV y V arriba transcritas del Art. 16, cabe reflexionar cuál sería el objeto de incluir la coordinación de los programas de inversión a que alude la primera, si en la segunda se le da a la Secretaría que nos ocupa la facultad de planear y vigilar la totalidad de la inversión pública y, por lo tanto, comprende en ella necesariamente a la anterior, cuyo inclusión vino a constituir, a breve plazo, como se verá, una vía libre a la ortodoxia más lamentable.

A mediados de 1959, un Acuerdo presidencial dio instrucciones a todas las dependencias federales, organismos autónomos y empresas estatales, para formular un programa de inversiones del sector público abarcando el período 1960-1964, con la obligación de proporcionar toda la información sobre los mismos a la Secretaría de la Presidencia, a la cual correspondería entonces “proceder a estudiar los programas, procurar la coordinación más satisfactoria de los proyectos y someter el plan coordinado de inversiones del sector público para 1960-1964, junto con un cuadro de prioridades y las fuentes de financiamiento, a la consideración de la Presidencia de la República” (9).

Como se observa, la disposición que antecede, que por su magnitud y trascendencia ameritaba un enfoque unitario de características integrales, fue referida a las facultades coordinadoras de la fracción IV, rebajando a la Secretaría de la Presidencia a la categoría de mero recopilador y aglutinador de elaboraciones anárquicas, labor que durante el sexenio presidencial de don Adolfo Ruiz Cortines corrió a cargo de la Comisión de Inversiones, integrante ahora de la Dirección de Inversiones Públicas dentro de la nueva Secretaría.

Poco después, el 7 de julio de 1961, fue dictado por el Ejecutivo un “Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país” que, aparte de otras notas de indudable interés, introdujo por primera vez al lenguaje oficial el vocablo “planeación integral”.

En su parte introductiva hizo una exposición amplia de las metas generales a cuya culminación se avocarían las actividades de la Administración Pública Federal, que eran, a grandes rasgos, las siguientes:

a).—Elevar el nivel de vida de los grandes sectores populares, incrementando el ritmo del desarrollo y procurando una mejor distribución del ingreso;

b).—Aumentar el bienestar social de la población, mediante la creación de oportunidades de ocupación más productivas, el fomento de la educación y la ampliación de las medidas asistenciales;

c).—Incrementar la inversión, la producción y la productividad;

d).—Activar el crecimiento equilibrado del país, el aprovechamiento de sus recursos naturales, la consumación de la Reforma Agraria y

el fomento integral de las actividades agropecuarias, la construcción de las obras de la infraestructura económica y social indispensables y el fortalecimiento de la balanza de pagos, dando impulso a la exportación y a la sustitución de importaciones; y

e).—Encauzar la política fiscal, monetaria y crediticia a favorecer y estimular un sano desarrollo económico y social e impulsar la capitalización, preferentemente con recursos financieros internos.

Esbozó también las medidas que harían posible la realización de dichos objetos:

1.—Examen de los problemas y necesidades con criterios de **planeación integral**, a los cuales se deberá sujetar la elaboración de los programas de acción administrativa, debiendo el sector público sumar sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas **coordinados** de desarrollo económico y social.

2.—Coordinación más fluida y estrecha entre todas las dependencias y organismos federales entre sí y con los Gobiernos locales y los grupos privados.

3.—Concentración de datos y programas en la Secretaría de la Presidencia para todos los efectos del Art. 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

4.—Colaboración de todas las entidades públicas con la Secretaría de la Presidencia, a la que corresponde conocer los programas que desarrollen las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como los **programas de los Gobiernos estatales y municipales** y los del sector privado.

En su parte substantiva, el Acuerdo de 1961 siguió la misma línea de acción de su antecesor de 1959, pues en su punto primero dejó la elaboración de proyectos y programas en potestad de los distintos organismos públicos, correspondiendo a la Secretaría de la Presidencia tan sólo las labores de concentración y de conjugación; y aunque el punto tercero la facultó para “fijar los procedimientos que normen la acción conjunta del sector público en la realización de estas actividades”, según afirma Wionczek “no se tiene registrado ningún antecedente de que la Secretaría haya usado alguna vez esta facultad de una manera ordenada” (10).

Un año después todo quedó en sus penso, y las cosas volvieron a sus cauces seculares. “Otro acuerdo presidencial —agrega el mismo autor antes citado—, dictado en marzo de 1962, nueve meses después del Decreto de 1961, testifica el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir sus funciones, y que los funcionarios más altos del Gobierno federal se dieron cuenta, finalmente, de que la planeación económica nacionalmente integrada no era posible mientras la iniciativa de emprenderla se dejara al juicio independiente, la voluntad y el interés público de docenas de grandes dependencias federales, esto sin mencionar la lista en continuo crecimiento de empresas de participación estatal” (11).

El nuevo ordenamiento, fechado el 1o. de marzo de 1962, creó una nueva comisión intersecretarial encargada de las labores de programa-

<sup>10</sup> Id. 6.

<sup>11</sup> Id. 6.

ción y estimación, con responsabilidad conjunta de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia.

Todo lo anterior puede servir de útil experiencia para evitar la repetición de errores cuando se trate de emprender este tipo de actividades.

Solamente agregaremos que a la imprevisión y desorganización que caracterizaron a este frustrado intento planificador, cabría agregar muchos otros impedimentos que hubieran obstaculizado seriamente su efectividad operativa; entre ellos se destacan: la ausencia de una reglamentación técnica que definiera procedimientos y metas; y la excesiva centralización.

Esta última reviste un especial interés, porque el Gobierno Federal no está en posibilidad de elaborar, ejecutar y vigilar planes que abarquen todo el territorio nacional de manera simultánea; y aunque reconoce las facultades que en esta materia tienen los Estados, no se han estipulado canales de cooperación que obliguen al ajuste de las inversiones federales con los programas locales de desarrollo.

Todo esta línea de actividades fue enfocada desde un punto de vista unilateral (Federal) que potencialmente representa un serio obstáculo a las programaciones locales que pudieran intentarse, porque éstas tendrían que ajustar el ritmo de sus avances a las arbitrarias apreciaciones que norman la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todo Estado que se interese en llevar adelante una planeación económica, está obligado, por lo tanto, a celebrar convenios previos con el Gobierno Central que permitan la sincronización de las conductas administrativas y de las inversiones públicas, pero deberá prestar una preferente atención a sus propios recursos, porque si el acuerdo a que se hace referencia no consiste en la fijación de partidas presupuestales globales, determinadas anualmente en atención a los requerimientos precisos de la planificación local, ésta quedaría sujeta a los desajustes y eventualidades que privan en el sector público federal, así como a las arbitrariedades burocráticas, poniendo en grave peligro la buena marcha del programa.

Es, pues, de elemental conveniencia, conforme a las condiciones que privan en la actualidad, dar inicio a los trabajos de la periferia al centro, solicitando el auxilio cuando ya se haya rebasado la etapa de consolidación y haya perdido éste sus características determinantes; porque siempre será preferible la **seguridad** sobre la celeridad en materia tan delicada y trascendente como lo es el desarrollo agrario.

## **CAPITULO VI**

### **DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LA PLANEACION ECONOMICO-AGRICOLA DEL ESTADO**

- 1.—Constitución Local.**
- 2.—Ley de Fomento Económico del Estado de Baja California.**
- 3.—Ley Agrícola y Ganadera del Estado de Baja California.**
- 4.—Sugerencias para una Ley de Planificación Agropecuaria del Estado.**

## 1.—CONSTITUCION LOCAL

El pueblo bajacaliforniano, inquieto, dinámico y progresista, concibió grandes esperanzas de un cambio político substancial cuando en el año de 1952 se preparaba para transformar radicalmente su condición política.

El considerando VI de la Iniciativa de reformas de los artículos 43 y 45 de la Constitución Federal, fechada en Los Pinos el 5 de noviembre de 1951, dio en sus cinco párrafos las motivaciones político-sociales de la conversión del entonces Territorio Norte de la Baja California a la categoría de Entidad Autónoma:

"VI.—Que todo lo hasta aquí expuesto acredita plenamente, a juicio del Ejecutivo, que respecto del Territorio Norte de la Baja California, se satisfacen los requisitos objetivos que el artículo 73 Constitucional en su fracción II demanda para que pueda ser erigido en Estado de la Federación. Pero, además, el Ejecutivo al formular la presente iniciativa encaminada a ese objeto, piensa que la transformación de un Territorio en Estado tiene un alto valor moral para sus habitantes, colectiva e individualmente considerados, pues con el sentimiento de su autonomía política, les incluca la clara conciencia de su mayor responsabilidad en los destinos de la Entidad que ha sido puesta en sus manos.

"Cabe tener presente que al adoptar nuestra República el sistema Federal de organización, se quiso, más bien que la concordia de soberanías locales que previamente existieran, la creación de éstas en reconocimiento de que así se fortalece, como ha sido el caso en el decurso de nuestra historia, el sentido de la ciudadanía, fincándolo, además de la extensión del país, en los más limitados ámbitos de los Estados, de manera que a través de los gobiernos estatales, la acción ciudadana fuese, como ha sido, más directa en los asuntos comunes de la colectividad local y, por lo mismo, más benéfica. Corresponde rectamente al Gobierno Federal el cuidado de todo aquello que afecta a la generalidad de la patria, pero en lo tocante, en cada Estado de la Unión, a lo particular, el principio guía de nuestra democracia ha querido siempre que nuestro pueblo actúe dentro de la mayor libertad, responsabilizándose de su Gobierno propio y vinculándose con él estrechamente; esto es, teniendo los ciudadanos de cada Estado la amplitud de derechos que la Constitución Política de la República les garantiza para elegir sus gobernadores propios, sus propias legislaturas y sus acreditados representantes en una y

otra Cámara del Congreso de la Unión, a fin de manejar ellos mismos sus asuntos locales, darse sus propias leyes de conformidad con su particular voluntad y conveniencia, y participar debidamente en la formación de las leyes nacionales, quedando todo esto limitado solamente por la capacidad material de cada colectividad estatal para asumir las responsabilidades inherentes al mantenimiento del equipo de Gobierno necesario.

"En el caso de nuestros Estados a lo largo de nuestras fronteras del Norte y del Sur, que dan a países con quienes la convivencia en buena vecindad y dentro de las más rigurosas normas de la dignidad internacional es y ha sido durante toda nuestra vida de República independiente un principio invariable de conducta, es extraordinaria la responsabilidad de que los Gobiernos locales sean especialmente estables y capaces en todas sus funciones, atendiendo a que a ellos toca en forma más directa y estrecha relacionarse con los pueblos de las naciones limítrofes, recibir y aquilatar su influencia, y ejercer la nuestra, con el celo patriótico, el decoro de justicia y el sentido de igualdad humana que justamente mantiene nuestra democracia.

"Nuestro sistema constitucional se distingue en que no solamente determina, define y fija la organización de los gobiernos y la distribución de sus funciones, sino que al prescribir todo ello tiene como indefectible propósito defender las libertades ciudadanas, rodear los derechos individuales de las mayores garantías, proteger la familia, y resguardar dentro de los límites morales la propiedad, considerándola como función social.

"Precisamente en el reconocimiento bien meditado del Ejecutivo de mi cargo, de que el pueblo del Distrito Norte de la Baja California no sólo en los requisitos del orden material tiene ya capacidad suficiente para ser erigido en Estado, sino que también en el orden moral posee con amplitud la capacidad para regirse en lo local por sí mismo y tiene bien cimentados los atributos de carácter para ser fiel exponente de la nación mexicana se fundamenta de manera muy principal esta Iniciativa, y..."

Es de observarse que el penúltimo párrafo encuadra los lineamientos generales de nuestra Carta Fundamental, omitiendo, por consecuencia, lo relativo a los impulsos económicos coordinados; pero si bien por razón natural en ese entonces escaso de administradores u hombres ejecutivos, el pueblo terrinorteño no carecía de audacia a impulso de un inquebrantable propósito de superación, y así, en la fracción XXI del artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, expedida el 15 de agosto de 1953, quedó plasmado el siguiente ordenamiento:

"ARTICULO 49.—Son facultades y obligaciones del Gobernador: . . . XXI.—Fomentar el turismo y el desarrollo industrial, agrícola y ganadero del Estado."

Pero aunque el anterior precepto insinúa ya la existencia de una concepción moderna de las funciones del poder público en el campo económico, no creemos que los legisladores locales hayan tenido una idea definida respecto de los alcances y características de este tipo de actividades, y sólo intentaron dar base legal al procedimiento tradicional de impulsar el desarrollo por medios indirectos. Esto se deduce de la lectura de la fracción XXII del mismo precepto anterior, que estipula:

**"XXII.—Celebrar convenios con la Federación sobre participación de impuestos y coordinar sus esfuerzos en el Estado, a efecto de atender lo relativo a educación, salubridad y asistencia públicas y para la construcción de caminos vecinales, así como de aquéllas obras cuya ejecución pueda llevarse a cabo en cooperación con el Gobierno Federal y sujetándose el Ejecutivo Local a lo dispuesto en las leyes respectivas."**

Si en la mente del legislador existió la idea de hacer extensiva la conjugación de actividades concretas a la programación económica federal y local, entonces es de concluirse que el empleo del lenguaje no fue muy afortunado, aunque en la parte final deja abiertas las posibilidades para las indispensables tareas interpretativas.

Otro ordenamiento que presenta ángulos interesantes es el 11:

**"ARTICULO 11.—La forma de Gobierno del Estado es republicana, representativa y popular.**

**"El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio en tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actuarán separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado."**

Los fines del Estado son, de esta manera, una especie de catalizador a cuya consecución deben avocarse todos los órganos, actuando como equipo, ya se trate de metas particulares, sectoriales o integrales, lo cual da la ventaja inicial de poder reglamentar anticipadamente la participación que cada uno de ellos tendrá en las tareas planificadoras.

Dos de las causas más sobresalientes de la inmoralidad e ineficiencia de los servidores públicos, como son la inseguridad en el puesto y la arbitrariedad en los ascensos, quedaron convenientemente resueltas en el Art. 99, como sigue:

**"ARTICULO 99.—Las relaciones entre el Estado y sus Servidores estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil que se sujetará a los siguientes principios:**

**"I.—Los trabajadores del Estado que sean de base, no podrán ser cesados sino por causa de incompetencia, mala conducta o de responsabilidad.**

**"II.—Las promociones de los empleados se harán dentro de las mismas funciones en forma escalafonaria atendiendo a la competencia, antigüedad y antecedentes en el servicio.**

**"III.—Serán preferidos en los empleos del Estado, en igualdad de circunstancias, las personas más necesitadas económicamente.**

**"IV.—La Ley fijará cuáles son los empleados de confianza y cuáles los de base."**

Contiene además, el cuerpo jurídico que se comenta, una serie de disposiciones encaminadas a racionalizar y dar flexibilidad a la función legislativa: así, el Art. 28 deja la iniciativa de las leyes, en primer lugar, a cargo de los Diputados, en segundo del Gobernador, en tercero del Tribunal Superior en lo concerniente a la organización y funcionamiento de la administración de justicia, y en cuarto lugar a los Ayuntamientos.

Por su parte, el Art. 29 ordena que todas las iniciativas de ley deben sujetarse, en primer término, al dictamen de Comisiones; y el 30 faculta la intervención en los debates de un orador sin voto que exponga

y defienda los puntos de vista de la entidad impulsora en las iniciativas generadas fuera del Congreso.

En favor de la expeditud el artículo 31 dispone que: "En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos"; y el segundo párrafo del artículo 34 permite que el término normal de ocho días de que dispone el Ejecutivo para formular sus apreciaciones, sea reducido a tres, a juicio del Congreso, en casos de notoria urgencia.

Como complemento, el Art. 22 dice que serán dos los períodos ordinarios de sesiones; el 24 concede sólo cinco días para integrar el quórum o llamar a los suplentes; y la fracción III del artículo 39 da facultades a la Comisión Permanente para "Dictaminar sobre las modificaciones a los presupuestos municipales que propongan los Ayuntamiento".

En términos generales, la Constitución del Estado de Baja California puede, conforme a su composición actual, ser utilizada con indudables ventajas como base para la planificación local de las actividades económicas; pero para llegar a la total eficiencia, sería necesario introducirle algunas modificaciones que más adelante se comentarán de manera genérica.

## **2.—LEY DE FOMENTO ECONOMICO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

La actual Ley de Fomento Económico del Estado de Baja California, promulgada el 23 de agosto de 1960, en su parte substancial dispone lo siguiente:

"ARTICULO 1o.—Se declara de interés público el fomento de la economía del Estado, mediante la concesión de franquicias fiscales para estimular el establecimiento, ampliación o desarrollo de industrias nuevas o necesarias y de empresas agrícolas, ganaderas, avícolas, de transportes, minerales y de turismo en el Estado."

"ARTICULO 2o.—Se considera industria nueva aquella que vaya a dedicarse a la elaboración de artículos que no se produzcan en el Estado al entrar en vigor la presente Ley."

"ARTICULO 3o.—Para los efectos de exención de impuestos, se consideran como industrias nuevas, las industrias o empresas siguientes:

"a).—Las que implanten sistemas o procedimientos de elaboración nuevos o superiores a los utilizados anteriormente.

"b).—Las que se organicen con el propósito de industrializar o promover la agricultura, empleando procedimientos no usados con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud y que contribuyan notablemente al aumento de la producción agrícola.

"c).—Las que se organicen con el propósito de industrializar o promover la ganadería, empleando procedimientos no usados con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud y que contribuyan notablemente al aumento de la producción ganadera.

"d).—Las que se organicen con el propósito de industrializar o promover la avicultura, empleando procedimientos no usados con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud y que contribuyan notablemente al aumento de la producción avícola...

"h).—Las que fomenten el cultivo de oleaginosas distintas al algodono, o las transformen en sus instalaciones locales.

"i).—Las que se dediquen a la producción y cultivo de oleaginosas, distintas del algodono."

"ARTICULO 4o.—Se considera industria necesaria la que tenga por objeto la manufactura o fabricación o producción de artículos de primera necesidad, que no se produzcan en el Estado, así como las que se re-

quieren para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales del Estado y las que empleen materias primas producidas en el mismo.”

“ARTICULO 5o.—Las industrias nuevas o necesarias se dividirán, únicamente para los efectos de las franquicias y el plazo que se conceda, en básicas y semi-básicas”.

“ARTICULO 6o.—Se consideran industrias básicas las que produzcan artículos de consumo de primera necesidad, materias primas que deban ser utilizadas en la fabricación de otros artículos, las que incrementen notablemente la agricultura, la ganadería y la avicultura, las que produzcan maquinaria, equipo grícola y vehículos, las extractivas, las de prestación de servicios públicos y las que incrementen notablemente el turismo.”

Según el artículo 9o., el incentivo consiste en la exención —hasta por diez años en las básicas y por siete en las semibásicas conforme al Art. 10o.—, de los impuestos estatales y municipales sobre industria y comercio (inciso a); del predial en cuanto al aumento sobre el valor catastral (inciso b); y de los impuestos sobre traslación de dominio, por una vez, respecto de los bienes raíces destinados directamente a la industria de que se trate (inciso c), mediante la presentación de una solicitud por menorizada ante la Dirección de Promoción Económica e Industrial (Art. 16), sobre la que deberá recaer una resolución específica del Ejecutivo, oyendo a la Dirección citada, a la Cámara de la Industria de Transformación, y a los opositores (Art. 18).

Este ordenamiento, con su inexorable ortodoxia, es altamente insatisfactorio y en muy poco ha contribuido a sacar al Estado de Baja California del virtual estancamiento en que se encuentra.

Al industrial en potencia, más que las cargas impositivas les interesan las condiciones favorables que puedan ofrecerse al desenvolvimiento de su actividad, incluyendo lo referente a recursos naturales, humanos y financieros disponibles; a mercados, transporte, capacitación de personal, información técnica, etc., servicios que sólo un Estado animado por un dinamismo programado puede proporcionarle.

Teóricamente, la ley que se comenta podría influir en la promoción industrial del Estado, respecto de aquellas pequeñas negociaciones en que, dado su reducido capital invertido, los impuestos locales representan alguna importancia; sin embargo, como sucede en la práctica, las empresas bajacalifornianas se acogen a sus beneficios una vez que han sido establecidas, y para lograr tal propósito tienen primeramente que salvar el difícil obstáculo que les presentan los requisitos bastante rigurosos contenidos en el Art. 14, que ordena:

“ARTICULO 14.—Las industrias y empresas ya establecidas en el Estado, podrán disfrutar de los beneficios que concede el Artículo 10 de esta Ley, cuando:

”a).—El capital de inversión se aumente por lo menos en un cincuenta por ciento.

”b).—El número de obreros y empleados aumente en un cincuenta por ciento, respecto del ocupado el año anterior al en que se solicite la exención.

”c).—La producción se duplique con relación al promedio de los dos años anteriores.

"d).—Fomenten el cultivo de oleaginosas, distintas al algodnero o las transformen en sus instalaciones locales, o

"e).—Se dediquen a la producción y cultivo de oleaginosas distintas al algodnero."

Ahora bien, si se supone que los objetivos que determinaron la creación de esta disposición son, en parte, los de conceder ciertas ventajas al inversionista, sin las que de otra manera vería frenada la expansión de su industria, seguramente que si determinada empresa cumple con cualquiera de los requisitos señalados en los tres primeros incisos del mencionado Art. 14, se deberá a que se encuentra en pleno período de desarrollo, por lo que la concesión de franquicias fiscales, totales o parciales, sólo servirá para beneficiar exclusivamente al inversionista y no al desarrollo industrial del Estado.

En su forma actual, la Ley de Fomento Económico representa una política estática de mera atracción a capitales fuertes, por lo general sólo disponibles en el extranjero, que estén dispuestos a arriesgar generosas cantidades en esas actividades investigatorias que los patrimonios modestos no podrían afrontar. Por otra parte, una vez establecidas, ¿quién les podría garantizar un mínimo de estabilidad o aun de permanencia para su industria?

Además, al operar a impulso de parte interesada, no existe oportunidad alguna de control o de coordinación, por lo que el Estado está imposibilitado para dar ritmo y uniformidad a los avances. Es indudable que para imprimir a su promoción un sentido dinámico que al mismo tiempo crée las condiciones apropiadas y encauce los resultados hacia metas preseleccionadas de bienestar colectivo, el poder público tiene la ineludible necesidad de planificar a largo plazo todas sus actividades e intervenciones, como una garantía doble de ideoneidad y de seguridad que, dada la situación global que priva en la actualidad, todavía no puede darse.

Aparentemente existe también un problema de competencia: conforme a las fracciones III y VII del Art. 37 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo local, corresponde a la Dirección de Agricultura y Ganadería "el fomento, en todos sus aspectos, de los cultivos agrícolas...", así como "Fomentar las industrias agrícolas, forestales y ganaderas", en tanto que la Ley de Promoción da en sus artículos 16 y 18 intervención exclusiva a la Dirección de Promoción Económica e Industrial. A su vez, esta última, a la que el Art. 34 de la Ley Orgánica, en su fracción IV, da el carácter de órgano planificador al adjudicarle atribuciones para "Estudiar y formular todos aquellos proyectos de planeación económica que redunden en beneficio de la comunidad...", y la que de acuerdo con el segundo párrafo del Art. 44 tiene facultades autónomas respecto de sus atribuciones legales, en la Ley de Fomento queda reducida a la categoría de mera oficina de trámite y de consulta.

Esta Ley, pese a su benéfica orientación hacia el desarrollo agropecuario y la diversificación de los cultivos, es, en conclusión, una herencia anacrónica de ideologías obsoletas ya de tiempo atrás superadas, que apenas podría ser utilizada, en parte, como elemento secundario de un verdadero programa de fomento económico.

### **3.—LEY AGRICOLA Y GANADERA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

El día 6 del mes de marzo de 1957 fue sancionada por el Ejecutivo local una Ley Agrícola y Ganadera (Periódico Oficial del 10 de marzo de 1957), que en tres de sus artículos contiene los lineamientos de sus metas generales:

**"ARTICULO 1o.—**Todo ciudadano mexicano tiene derecho a cultivar la tierra. Este derecho se ejercitará conforme a leyes federales y locales de la materia, de acuerdo con las bases que da este ordenamiento para la organización, fomento, protección y sanidad de la Agricultura y Ganadería del Estado."

**"ARTICULO 2o.—**Se declara de utilidad pública el cultivo de la tierra y el Ejecutivo del Estado a través de la Dirección de Agricultura y Ganadería, vigilará la adecuada aplicación de la Ley Federal de Tierras Ociosas proveyendo en la esfera administrativa lo necesario para su justo observancia."

**"ARTICULO 36.—**Se declara de interés público en el Estado de Baja California, la cría de ganado mayor y menor."

En seguida, varios preceptos fijan a grandes rasgos los caminos a seguir para dar culminación a las primeras:

**"ARTICULO 3o.—**El Ejecutivo del Estado por conducto de la Dirección de Agricultura y Ganadería, promoverá lo necesario para la organización de colonias agrícolas y aprovechamiento de terrenos baldíos, dictando los acuerdos conducentes a la explotación de las tierras ociosas por las personas a quienes se les hayan otorgado y en general lo conveniente para lograr el más adecuado aprovechamiento de las tierras y aguas, de acuerdo con las Leyes de la Materia."

**"ARTICULO 4o.—**El Ejecutivo del Estado, establecerá una estrecha cooperación con las autoridades federales encargadas de resolver los problemas de la agricultura y la ganadería a fin de organizar mejor las actividades encaminadas al desarrollo de la riqueza agrícola, forestal y pecuaria del Estado."

**"ARTICULO 9o.—**El Ejecutivo cuidará también de mantener estrecho contacto con las organizaciones de agricultores, ejidatarios, ganaderos y madereros, coordinando sus actividades, apoyándolos moralmente, proporcionándoles ayuda económica dentro de sus posibilidades, para que

mejoren su producción, disfruten de mejor sistema de transportes, y logren mayores facilidades para el desarrollo de sus trabajos, garantizando así la cooperación de tales fuerzas en el programa permanente de incremento de la producción."

"ARTICULO 10.—El Ejecutivo del Estado dictará dentro de su competencia las medidas necesarias para lograr que impere en el campo la tranquilidad y la confianza, basadas en el permanente respeto de los derechos que legalmente corresponden a los ejidatarios y propietarios particulares."

En su conjunto, el cuerpo normativo que se estudia fija cuatro objetivos que concretan su finalidad específica; éstos son:

I.—Conservación de los recursos naturales.—El artículo 6o. declara de interés público "la plantación, conservación, propagación y desarrollo de la vegetación forestal; entendiéndose por vegetación forestal para los efectos de esta Ley, las plantaciones que se hacen para la conservación del suelo, la fijación de dunas, la formación de cortinas rompe-vientos, y en general las que se previenen en la Ley Forestal vigente en los Estados Unidos Mexicanos"; y el Art. 7o. impone a todos los habitantes en general y a los agricultores en particular, la obligación de cooperar en las labores de forestación y reforestación.

II.—Aprovechamiento de los recursos naturales.—El artículo 12 declara de utilidad pública el aprovechamiento de aguas estatales en general "para fines agrícolas, forestales y ganaderos". En cuanto a las tierras, el Art. 25 determina que el Estado podrá "fundar y autorizar el establecimiento de Colonias agrícolas" y el Art. 26 califica también como de utilidad pública "el establecimiento y explotación de granjas agrícolas con superficie hasta de cinco hectáreas, que se destinen a la siembra y explotación de toda clase de legumbres y frutales", debiendo ser preferido este último recurso para el fraccionamiento de excedentes en los sistemas estatales de riego (Art. 19).

III.—Fomento agropecuario.—Incluye tanto el establecimiento de estaciones meteorológicas (Art. 91), como la realización de estudios hidrológicos (Art. 14) y de todas las operaciones que el desarrollo de los acuíferos requiera (Arts. 15 a 23), para promover "la construcción y mejoramiento de pequeñas obras de irrigación con fines agrícolas y de aprovechamientos ganaderos o forestales dentro del Estado" (Art. 13); y provee a la organización de los productores (Arts. 10, 89 y 90), a su coordinación orgánica (Art. 9o.) y a la apertura o ensanchamiento de canales cooperativos con las autoridades federales (Art. 4o.).

Las actividades agrícolas en particular, reciben especial atención en los artículos 31 y 32, como sigue:

"ARTICULO 31.—La investigación, fomento y defensa agrícola en el Estado de Baja California, tiene por objeto fundamental contribuir en el medio local a la organización, desarrollo y protección de la producción agrícola en todos sus aspectos, difundir los medios y procedimientos destinados a obtener los mejores rendimientos y organizar en unión de los ejidatarios y pequeños propietarios la defensa agrícola en el Estado, obrando este Estado como Auxiliar de las Autoridades Federales."

"ARTICULO 32.—Todas las autoridades locales otorgarán al patro-

nato de la Producción Agrícola, y sus Delegaciones, las más amplias facilidades para el desarrollo de sus funciones, las que serán reglamentadas por el Ejecutivo del Estado. Las cuestiones técnicas relacionadas con la producción agrícola serán resueltas por la Dirección de Agricultura y Ganadería del Estado."

Además del impulso a las granjas agrícolas aludidas por el Art. 26, para las cuales se estipula un amplio auxilio técnico (Art. 27), el Art. 28 declara de utilidad pública "la plantación, cultivo, desarrollo y conservación, de todos aquellos árboles frutales que se consideren como de explotación básica en la región", tales como el olivo, la vid, el almendro, el limonero, el naranjo, la morera y el dátil (Art. 29), respecto de los cuales "Es obligación del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos coordinar su acción y esfuerzos entre sí, con el Gobierno Federal y sus organismos relativos, para la mejor protección, fomento y desarrollo de los árboles frutales considerados de explotación básica en el Estado" (Art. 30).

El sector pecuario, a su vez, es objeto de especial trato con la instauración de los registros genealógicos (Arts. 66 a 70) y de marca o fierro (Arts. 41 y 42), así como del servicio de inspección (Art. 55); y mediante la apertura de postas pecuarias de servicio público especializadas en la crianza de sementales (Arts. 63 a 65).

Con respecto de las empresas lecheras, declaradas de interés público por el Art. 75, el Art. 73 crea para la Dirección de Agricultura y Ganadería, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la obligación de "Vigilar la conservación y mejoramiento de los establos y granjas lecheras existentes en el Estado" (Frac. II), y le encomienda "Fomentar el consumo de leche por todos los habitantes del Estado" (Frac. V).

IV.—Control agropecuario.—El Capítulo I del Título Tercero (Arts. 82 a 88) ordena la integración de la estadística agrícola-ganadera integral del Estado.

Como se observa, este instrumento jurídico es bastante completo en sus lineamientos generales y podría servir de magnífica base para la planificación agrícola local, pero en su conjunto adolece de serias deficiencias derivadas principalmente de su concepción autónoma; creemos que entre ellas sobresalen las siguientes:

a).—La Dirección de Agricultura y Ganadería es una dependencia administrativa de estructura vertical, con características más políticas que técnicas, y sujeta a las eventualidades periódicas de la renovación gubernativa. Además, las tareas de planeación y de contacto directo con los distintos sectores socio-económicos del Estado corresponden, conforme al Art. 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a la Dirección de Promoción Económica e Industrial, la cual padece similar deficiencia jerárquica a la ya anotada respecto de la Secretaría de la Presidencia.

Para hacerla operativa sería necesario descentralizarla, reglamentando jurídicamente su integración y adecuación idóneas, porque en su forma actual carece de toda eficiencia real.

b).—En parte a causa de lo anterior, y en parte también por la inexistencia de un programa global —integral o sectorial— de desarro-

llo, la Ley carece de líneas de coordinación efectiva con ramas de actividades complementarias (v. gr.: mecanización, adquisición de materias primas, vías de comunicación, tecnificación de los productores, etc.), y conexas (industrias avícolas, silvícolas, piscícolas, extractivas, de transformación para consumo directo, etc.), por lo que tanto en su ámbito de validez como su eficiencia son muy limitados.

c).—Por carecer de capacidad direccional, ya que al no disponer de armas crediticias o jurídicas, el Estado está limitado a conducir la producción por medios indirectos, que en nada favorecen al control socioeconómico de estas actividades.

La Ley de Fomento Agrícola y Ganadero no representa, en conclusión, más que un loable esfuerzo por dar expresión jurídica a los lineamientos de la política agraria estatal y es, por lo tanto, insuficiente para cumplir con las metas de superación que se impone.

#### **4.—SUGERENCIA PARA UNA LEY DE PLANIFICACION AGROPECUARIA DEL ESTADO**

Existen dos formas principales de dar fundamentación jurídica a la planeación: mediante el pre-acondicionamiento de la Ley Fundamental, o por la expedición de un ordenamiento secundario amplio y detallado, que sortee los obstáculos jurídicos basándose en interpretaciones constitucionales hasta cierto punto caprichosas.

La planeación significa asumir actitudes audaces, concebir nuevas formas de acción en prácticamente todos los órdenes y muy esencialmente en el jurídico, buscando dar a éste mayor precisión y funcionalidad, nacidas de una decidida enunciación de los propósitos, las metas y los procedimientos.

Es menester romper la ortodoxia en que se encuentra encerrado el Derecho, en muchos aspectos desconectado del dinamismo característico de la época, que exige prestar una atención preferente a las necesidades sociales por sobre los presuntos deseos que pudieran haber animado el impulso del legislador; exige también dar preeminencia a la adecuación sobre la estabilidad en cuanto a los procedimientos; exige asimismo una base legal específica, que garantice la idoneidad técnica, política, social y económica de las soluciones.

Es por todo esto que consideramos la primera de las soluciones arriba anotadas, la única verdaderamente valedera para dar un buen arranque y encauzamiento a la planificación.

Ahora bien, cierto es que, desde el punto de vista nacional o federal, una programación económica no puede ser racionalmente concebida como la suma de tantos programas locales como Entidades existan; pero ante los múltiples obstáculos de todos los órdenes que impiden la puesta en marcha de un plan unitario, aquéllos no sólo son necesarios, sino que constituyen un apremio ineludible, porque siempre será preferible un progreso regional desproporcionado, a no tener ninguno en lo absoluto, aparte de que con ello se contribuiría a descargar en gran proporción las desorbitadas responsabilidades que actualmente pesan sobre el Gobierno Central.

Los Estados, como ya se vio, en este sentido presentan varias ventajas bastante convenientes, en cuanto al conocimiento directo que poseen sobre sus propios recursos, a su limitación territorial y a la mayor o

menor homogeneidad del elemento humano que los puebla; a más de que sus instrumentos legales y políticos están bastante simplificados en su integración y funcionamiento.

Como ya también se expresó con anterioridad, el Estado de Baja California presenta inmejorables condiciones para el desarrollo de estas actividades, en lo general, y particularmente en el ramo agropecuario por lo que hace a la región costera del Pacífico; con la ventaja adicional de que, por ser su autonomía política de reciente adquisición, no se puede considerar que haya ya arraigado en él una tradición administrativa de tipo vertical, de difícil —si no imposible— modificación.

En nuestro medio, por desgracia, no existen antecedentes válidos que puedan servir como pauta para elaborar proposiciones en este terreno basándolas en estudios comparativos, pues los distintos intentos, o han fracasado rotundamente, o han quedado aletargados en calidad de meros amagos, sin mayor trascendencia.

En este último caso se encuentra el Proyecto de Ley de Planeación, presentado el 19 de septiembre de 1963 ante la Cámara Alta por la Comisión de Planeación de la misma, integrada por los señores senadores Fernando Lanz Duret, Edgardo Medina Alonso y Abel Huitrón y Aguado. No tomando en cuenta el hecho de que haya sido rechazado, desde nuestro punto de vista dicho proyecto presenta tres fallas cardinales que no sólo lo hubieran descalificado técnicamente, sino que también lo eliminan como posible fuente referencial de este estudio: en primer lugar, parte del supuesto de que es posible planificar con base en las disposiciones constitucionales vigentes, y con ese criterio fue elaborado; en segundo término, deja en potestad exclusiva del Ejecutivo de la Unión la determinación de los criterios político-sociales, lo cual no reporta ningún adelanto, porque da institucionalidad a una práctica viciosa cuya eliminación constituye un objetivo primario de la planeación; y, por último, adopta las directrices indicativas absolutas del sistema francés, respecto del sector privado, cosa que no creemos esté acorde con el grado evolutivo en que se encuentra nuestra integración social.

En el primer apartado de este capítulo se concluyó que la Constitución estatal contiene varias disposiciones favorables a la planeación económica, y que inclusive la fracción XXI del artículo 49 la insinúa abiertamente, creando la posibilidad de implantarla mediante la expedición de una norma reglamentaria ad hoc; pero, insistimos, esta actividad es de tal manera delicada y trascendente, que su contenido no puede ser dejado a la eventualidad —y acaso arbitrariedad— de una norma secundaria.

Son varios los puntos fundamentales que deben quedar constitucionalmente precisados y garantidos, con el objeto de evitar futuras desviaciones que pudieran entorpecer los avances y aun desvirtuar los objetivos; son los siguientes:

I.—Contenido democrático.—Este es un requisito primordial, porque a la vez que salvaguarda los derechos libertarios y el principio de equidad, habrá de convertirse en el foco principal de atracción colectiva, en un sentido positivo de real cooperación. Esta garantía debe quedar asegurada de tres maneras distintas:

1.—El sistema que se adopte será tal, que asegure el contacto más

auténtico y directo posible entre el planificador y el sector privado involucrado, buscando que éste de a conocer sus problemas y aspiraciones, así como la calidad y la cantidad de los sacrificios que está dispuesto a afrontar en aras del bien común.

2.—Ningún plan podrá ser llevado adelante, sin que antes sea aprobado, en todas sus partes, por los obligados mismos.

3.—Todo el cuerpo normativo planificador, en cuanto afecte a los particulares, tendrá la categoría de Ley Constitucional, para todos los efectos de su discusión y aprobación dentro del Congreso.

II.—Contenido social.—En la actualidad, tanto en los círculos oficiales como en los meramente teóricos de la economía, se ha generalizado el criterio de que toda planeación debe operar hacia el futuro, es decir, con la mira de generar nuevas fuentes de riqueza a las cuales se dará una distribución equitativa.

Nosotros diferimos radicalmente de tal concepción un tanto irreal, por dos razones: la primera, porque deja intacto el presente con todas sus deficiencias y, con ello, una buena porción de las causas que dieron lugar a las mismas; la segunda, porque, de tal suerte, todo el esfuerzo queda a cargo del Estado, que enfrenta así la doble tarea de ver por el progreso y sufrir a la vez el lastre que le significan esos grupos no alcanzados por la justicia social precedente.

Creemos, por el contrario, que la planeación, como primer paso, debe enfocar el problema **actual**, tratando de dar cimientos firmes a los logros por alcanzar, razón por la que su finalidad quedaría dividida en cuatro etapas sucesivas, a saber:

1.—Obtener un desarrollo equilibrado de los distintos sectores sociales y geográficos, tendiente a dotarlos de autosuficiencia económica y acatando, en todos los casos, el siguiente orden preferencial:

a).—Actividades que directa o indirectamente beneficien a un número mayor de individuos, los cuales, por sus características presentes, no derivan de su trabajo todo el beneficio que en justicia les corresponde, o por diversas razones se han rezagado del progreso colectivo;

b).—Zonas o regiones no integradas al ritmo económico local, que sean susceptibles de un mejoramiento costeable y acelerado;

c).—Conglomerados sociales no integrados al ritmo económico local;

d).—Actividades ya desarrolladas, pero cuyo incremento contribuirá a la consolidación económica general; y

e).—Zonas o regiones marginales.

Este orden de prelación se aplicará para determinar la procedencia de la planeación y la asignación privilegiada de los recursos, sin que necesariamente implique la exclusión jerárquica de los segundos por los primeros.

2.—Lograr una más equitativa distribución del ingreso.

3.—Aprovechar íntegramente los recursos naturales, cuidando de su conservación e incremento.

4.—Alcanzar la autosuficiencia en todos los renglones acequibles, de la economía local, en concordancia con los requerimientos del progreso nacional.

III.—Generalidad.—Como arriba se expuso, tanto el sistema francés

como el Proyecto de 1963, proponen una planificación indicativa respecto del sector privado —aunque obligatoria para el Estado—, dirigida a través de la propaganda y de un adecuado manejo de la política fiscal.

Como asimismo se agregó, no creemos que el nivel alcanzado por nuestros avances sociales revista la madurez necesaria para hacer factible la implantación de tal sistema. Será necesario introducirle ciertas variantes que, sin hacerle perder su esencia, si aseguren la concurrencia general de todo el sector implicado; al efecto, aparecen como fundamentales las que siguen:

1.—La autoridad planificadora únicamente tomará en cuenta a los grupos debidamente organizados, y sólo por excepción tratará con agrupaciones contingentes o individuos aislados.

2.—Una vez expedidas legalmente las disposiciones de la planeación, dichas organizaciones, al igual que la integridad de sus miembros, quedarán obligados en los términos de su aceptación preliminar y, por lo tanto, sujetos a las sanciones que también previamente hayan quedado determinadas y acordadas.

IV.—Contenido técnico.—Para garantizar el contenido eminentemente técnico que exige la naturaleza de estas operaciones, es de suma conveniencia que el Organó Central Planificador tenga las siguientes características:

1.—Debe estar integrado por elementos calificados que reúnan ciertos requisitos básicos de especialización, con intervención meramente consultiva de los sectores público (Poder Ejecutivo) y privado.

2.—Su funcionamiento será autónomo, con la cooperación más amplia que facilite el desempeño de su cometido, siendo sus atribuciones primordiales:

a).—La elaboración de toda clase de planes, programas y proyectos, mediatos e inmediatos, con base en los resultados de las investigaciones y en las apreciaciones y proposiciones emanados del Organó Planificador de la Administración Pública y las distintas organizaciones de particulares, que luego someterá a la aprobación de ambos sujetos interesados y, posteriormente, a la del Congreso.

Como se observa, esto elimina la posibilidad de un indeseable predominio tecnocrático, ya que el órgano planificador carecerá de facultades decisorias propias, a cambio de una completa libertad de acción en las materias que intrínsecamente le corresponden;

b).—Elaborar y proponer todas las iniciativas de ley que se refieran a la planeación, así como controlar los efectos que dichas normas operen, con el objeto de ir adecuándolas a las nuevas situaciones, mediante oportunas reformas;

c).—Controlar el desarrollo de las actividades planificadas, elaborando todo género de estadísticas y estimaciones que utilizará para regular y prever su ritmo;

d).—Manejar todo lo referente a la publicidad, considerándola como un elemento esencial de impulso dinámico;

e).—Fijar las directrices por las que deberán orientarse las relaciones públicas en el ámbito local, nacional e internacional; y

f).—Fungir como órgano de coordinación, de asesoramiento y de consulta, cuando sea requerido o así se crea conveniente.

V.—Financiamiento.—Prácticamente cualquier nuevo régimen gubernativo en desacuerdo con la planeación, pero jurídicamente imposibilitado para derogarla, podría sabotear eficazmente toda la marcha del programa por el simple expediente de recortarle los recursos económicos.

Como una medida de prevención ante tal eventualidad, será indispensable anticipar que la asignación inicial de recursos no será menor del promedio proporcional destinado en los últimos 5 años a todo el sector o región involucrados, y que ese monto no podrá ser disminuido hasta transcurrido cierto plazo o se cumplan determinados requisitos.

VI.—Duración.—En beneficio de la seguridad y de la estabilidad, toda planeación que se intente deberá ser proyectada a un plazo mínimo de 12 años, pudiendo, de tal suerte, graduarse los logros a mediano plazo por sexenios, de acuerdo con los presupuestos básicos de la misma, y tomando en cuenta la política propuesta por el Ejecutivo entrante.

VII.—Ejecución.—Esta presenta las siguientes características:

a).—Corresponde, fundamentalmente, a la Administración Pública y a las organizaciones, en sus respectivas esferas de acción. La primera podrá intervenir en las segundas sólo a título de colaboración y de asistencia técnica, pero no podrá hacerlo oficiosamente —salvo el caso de disposición legal expresa— ni estará facultada para practicar ninguna forma de intervencionismo;

b).—La vigilancia estará a cargo del Congreso, en lo general, y de los órganos ejecutores, en lo particular, auxiliados por la acción coordinadora del Órgano Central Planificador; y

c).—Las atribuciones represivas corresponderán al Poder Judicial.

Todas las garantías básicas que arriba han sido delineadas, deben quedar aglutinadas en una disposición unitaria, ya se trate de un artículo especial introducido en el Título IX de la Constitución, que contiene las prevenciones generales, ya de un capítulo especial.

La segunda de estas soluciones parece ser la más conveniente, porque permitiría precisar las reformas adicionales que procederán al inicio de la vigencia planificadora; en cambio, de adoptarse la primera se haría necesario incluir concomitantemente las modificaciones en las distintas normas correspondientes, de las cuales las más destacadas opinamos serían las siguientes:

**Art. 9o.:** "Son obligaciones de los habitantes del Estado:

"I.—Si son mexicanos, los que se señalan en el artículo 31 de la Constitución General de la República y en la presente, ASI COMO LA DE NO Oponerse u obstruccionar el desarrollo de las actividades planificadas y, en su caso, cumplir con las obligaciones derivadas de la programación económica."

**Art. 22:** "El Congreso del Estado tendrá cada año, dos períodos ordinarios de sesiones: uno, del 1ro. de octubre al 31 de diciembre, y el otro, del 1ro. de marzo al 31 de mayo.

"En el primer período se ocupará, preferentemente del examen, discusión y aprobación de los Presupuestos de Egresos del Estado y de los Municipios, correspondientes al siguiente ejercicio fiscal, así como de decretar los impuestos y percepciones necesarios para cubrirlos Y DE LA

**APROBACION, EN SU CASO, DE LAS SECCIONES ANUALES CORRESPONDIENTES DEL O DE LOS PLANES ECONOMICOS QUE SE ENCUENTREN EN ETAPA DE EJECUCION."**

**Art. 23:** "El Congreso, fuera de los periodos ordinarios, podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando fuere convocado al efecto por el Ejecutivo o por la Comisión Permanente; debiendo ocuparse, en su caso, sólo de los asuntos para los cuales se haya hecho la convocatoria. A la apertura de un periodo extraordinario de sesiones, procederá solamente una sesión previa para designar la Directiva.

**"EL EJECUTIVO DEBERA HACER LA CONVOCATORIA CUANDO ASI LE SEA REQUERIDO POR EL ORGANO ENCARGADO DE LA PLANEACION."**

**Art. 25:** "Son facultades del Congreso: . . .

"Fracción . . .—**APROBAR EN TODAS SUS PARTES LAS LEYES DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL, ASI COMO VIGILAR LA EJECUCION DE LAS MISMAS."**

**Art. 28:** "La iniciativa de las leyes y decretos corresponde: . . .

"Fracción V.—**AL ORGANO PLANIFICADOR, EN LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON SU ACTIVIDAD."**

**Art. 30:** "Se anunciará al Ejecutivo con cinco días de anticipación cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que, sin voto, tome parte en los debates. En los mismos términos se mandará anuncio al Tribunal Superior de Justicia, cuando la iniciativa se refiera a asuntos relativos a la organización y funcionamiento del ramo de Justicia.

**"TANTO LOS AYUNTAMIENTOS COMO EL ORGANO PLANIFICADOR, AL MANDAR SU INICIATIVA PODRAN DESIGNAR SU ORADOR."**

**Art. 39:** "Son atribuciones de la Comisión Permanente: . . .

"Fracción . . .—**DICTAMINAR SOBRE LAS MODIFICACIONES A LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL QUE PROPONGA EL ORGANO PLANIFICADOR."**

**Art. 49:** "Son facultades y obligaciones del Gobernador: . . .

"Fracción . . .—**EN MATERIA DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL:**

"A).—**ACATAR Y EJECUTAR, EN LO CORESPONDIENTE, LAS DISPOSICIONES LEGALES;**

"B).—**APLICAR TODO SU ESFUERZO PARA AGRUPAR Y ORGANIZAR LOS DISTINTOS SECTORES DE LA ECONOMIA LOCAL, PROVEYENDO LO NECESARIO PARA SU MEJORAMIENTO TECNICO;**

"C).—**PRESTAR SU COLABORACION MAS ESTRECHA Y EFECTIVA AL ORGANO ESPECIALIZADO DE LA PLANIFICACION; Y**

"D).—**CELEBRAR CON EL GOBIERNO FEDERAL LOS CONVENIOS QUE SEAN NECESARIOS PARA EL MEJOR DESARROLLO DE LAS OPERACIONES, PROCURANDO SU MAS ESTRECHA CONCORDANCIA CON LOS PROGRAMAS NACIONALES."**

**Título Quinto:** "Del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensoría de Oficio". Será conveniente crear una rama específica de la

Administración de Justicia y del Ministerio Público, que se adapte a las necesidades de expeditud y de funcionalidad de la planificación (todo ello complementado con la expedición de normas procesales especiales).

**Art. 85:** "Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: . . .

"Fracción . . .—ACATAR Y EJECUTAR, EN LO CORRESPONDIENTE, LAS DISPOSICIONES DE LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL, PRESTANDO SU COLABORACION MAS AMPLIA A LA MEJOR APLICACION DE LAS MISMAS."

**Título Octavo:** "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos". Es del todo indispensable encontrar nuevas fórmulas que den efectividad a la responsabilidad oficial, complementándolas con toda una serie de facultades adicionales dadas a los demás sectores sociales. La impunidad debe ser combatida con toda energía, mediante la pública denuncia y la consignación judicial automática en casos específicos; porque la capitalidad misma que reviste la planeación, exige que le sean allanados todos los obstáculos, y la inmoralidad administrativa es uno de los más formidables.

Por lo que respecta a la Ley de Planeación Agropecuaria que proponemos, deberá de constar de dos partes bien diferenciadas aunque perfectamente concordadas: una de acondicionamiento o de preparación y otra de planeación propiamente dicha.

El contenido de la primera será el siguiente:

1.—Método y condiciones de la organización y tecnificación gregaria del sector objeto de la planificación.

2.—Directrices a que deberán sujetarse las investigaciones fisiográficas y económicas preliminares que conduzcan a la zonificación.

3.—Características de conformación y funcionamiento del órgano administrativo encargado de dirigir estas actividades previas.

4.—Bases a que se sujetarán las reformas jurídicas y administrativas.

5.—Constitución y estructuración del Organismo Central Planificador, dando los lineamientos de su actuación experimental que le permita adquirir una mejor conformación funcional.

6.—Plazos mínimo y máximo en el que deberán quedar concluidos los trabajos preparatorios.

La segunda parte, que es, sin duda, la más delicada, deberá hacer objeto de una fundamentación y definición detallados a los aspectos que a continuación se mencionan:

1.—Bases y requisitos legales a que se sujetarán la observancia y desarrollo del Plan, en cuanto a:

a).—Control y vigilancia de la ejecución;

b).—Responsabilidad y competencia jurisdiccional;

c).—Delimitación de las esferas de acción exclusivas a cada uno de los órganos que intervendrán directamente en la planificación;

d).—Características de la estrecha colaboración que deberá existir entre estos últimos; y

e).—Características de la coordinación que deberá mantenerse con la Federación, y de la adaptación futura con los planes nacionales de desarrollo que se intenten.

2.—Fecha del inicio de las actividades formales, con las siguientes prevenciones:

a).—Se tratará de que coincida con el comienzo de un período gubernativo completo;

b).—Concomitantemente se sancionará y publicará todo el ordenamiento jurídico concerniente al plan, ya debidamente estructurado y articulado, que regirá el conjunto de las actividades planificadas con base en las directrices Constitucionales; y

c).—Una norma especial definirá las metas que deberán alcanzarse a largo plazo, así como los logros que se perseguirán a mediano plazo en el sexenio siguiente, y contendrá un proyecto que defina la cadencia anual a que se sujetará el ritmo de la planeación.

Por último, creemos conveniente recalcar que tanto la etapa preliminar como la ejecutiva, en todos sus aspectos, deberán acompañarse del mayor despliegue informativo, y los acuerdos ser tomados, en lo posible, de manera conjunta por todos los sujetos interesados.

## **CAPITULO VII**

### **CONCLUSIONES**

## CAPITULO I.

**PRIMERA.**—Reconocida en la actualidad como el arma más eficaz para la consolidación económico-social de las naciones, la planeación no ha sido debidamente aprovechada por las llamadas subdesarrolladas, como es el caso de la nuestra, por razones tan variadas como lamentables, incrementando con ello su gradual sumisión ante los grandes colosos industriales.

**SEGUNDA.**—La planeación, como actividad empírica de mera aglutinación político-social para la realización de fines múltiples, tuvo su arranque histórico en las primeras formas de organización, y es precisamente el Estado uno de sus productos más caracterizados.

**TERCERA.**—En su acepción moderna, como ordenadora de la actividad colectiva para obtener un desarrollo económico o socio-económico acelerado, nació en el presente siglo como una necesidad derivada de los contrastes y desajustes auspiciados por el desenfrenado liberalismo que predominó a lo largo de toda la centuria precedente.

**CUARTA.**—Habiendo sido impuesta primeramente de una manera coercitiva por regimenes dictatoriales, concluida la Segunda Guerra Mundial su práctica se fue extendiendo ante la necesidad de rehacer las quebrantadas economías pos-bélicas, al grado de que ya rebasan la decena los países que la han institucionalizado y en muchos otros se encuentra en etapas experimentales.

**QUINTA.**—De una manera muy general se le puede definir como una ordenación de la actividad humana en un ámbito espacial determinado, con arreglo a un programa que conjuga tanto la valoración y la elección de fines y metas, como la determinación de la forma y de los plazos en que deberán alcanzarse.

**SEXTA.**—Son sujetos planificadores el Estado y los sectores sociales: al primero corresponden la iniciativa y el control de los resultados; y en su sistema democrático, ambos participan en la elección de medios y fines, así como en la ejecución, dentro de sus respectivas competencias.

**SEPTIMA.**—Su objeto lo constituye la realidad social que prevalece en un tiempo y lugar determinados, desde el punto de vista de sus deficiencias.

**OCTAVA.**—Su finalidad es dual: una inmediata que consiste en la solución de problemas específicos engendrados en la convivencia social; la otra mediata, constituida por los ideales de progreso propios del grupo sobre el cual se intenta.

**NOVENA.**—En un Estado planeado o totalitario, la planificación se impone, dirige y controla, desde la cúspide de la pirámide social, sobre una sociedad-masa de características uniformes o artificialmente uniformadas, a la cual se maneja imperiosamente en beneficio de los fines estatales.

**DECIMA.**—En un Estado planificador o democrático, el concurso de ambos polos sociales es más equitativo, porque el elemento demográfico está teóricamente mejor diferenciado y culturalmente integrado, siendo por ello su participación activa y decisiva, a través de grupos de intereses y aspiraciones afines, que contribuyen a la institucionalización de una opinión pública definida y dinámica.

**DECIMO PRIMERA.**—Un lugar intermedio entre esos dos sistemas lo ocupan los Estados con economía mixta, en los cuales el poder público interviene directamente en algunos renglones económicos e impone controles diversos sobre los demás, pero sólo como excepción y ante necesidades concretas, dejando lo fundamental en potestad de la iniciativa privada. Este, que siendo el más extendido es también el menos efectivo, es el que nuestro país practica con tan desalentadores resultados.

**DECIMO SEGUNDA.**—La planeación democrática debe reunir las siguientes características: a) debe ser sectorial, en el sentido de abarcar un aspecto de la actividad humana a la vez, con extensión exclusiva a los que se vinculen estrechamente al mismo; b) debe ser indicativa, es decir, que el sector planificado sólo se obliga en los términos que él mismo elige y acuerda; c) debe ser particularizadora, en atención a las peculiaridades propias de cada grupo social; y d) debe ser producto de un acuerdo de voluntades entre todos los sujetos que en ella intervienen.

**DECIMO TERCERA.**—Toda planeación técnicamente proyectada, consta de cuatro etapas: de preparación, de investigación, de planeación propiamente dicha y de ejecución.

**DECIMO CUARTA.**—La planeación tiene categoría científica porque busca relaciones causales constantes empleando para ello un método analítico-experimental propio, siendo capaz de crear sus propias leyes y principios generales.

**DECIMO QUINTA.**—Se identifica con las ciencias culturales porque toma como punto de referencia al hombre en sus relaciones sociales, y su autonomía deriva de su postura investigatoria orientada a conocer las deficiencias colectivas y encontrar la mejor forma de subsanarlas.

**DECIMO SEXTA.**—Sus relaciones con el Derecho son múltiples, ya que no solamente estructura y racionaliza la forma y contenido del sector normativo que le va a ser referido, sino que además se manifiesta a través de normas legales, dato este último que la reviste de una categoría jurídica indubitable.

**VIGESIMA.**—La planeación constituye una garantía democrática efectiva, porque al buscar la expresión auténtica de la conciencia común, evita el peligro de una imposición arbitraria de conceptos extraños, desligados de la realidad social.

## CAPITULO II.

**PRIMERA.**—El problema agrario puede quedar definido como un producto social, de contenido y efectos variables derivado de las deficiencias del poder sobre la tierra o sus productos, o sobre ambos a la vez.

**SEGUNDA.**—Es un producto social porque nace en la convivencia humana, y se genera en el desequilibrio de uno o varios de los estratos fundamentales de la estructura económico-social levantada sobre los recursos territoriales y su aprovechamiento.

**TERCERA.**—El problema agrario latinoamericano, heredado del latifundismo señorial hispánico, representó la expresión máxima del abuso del poder, determinado con ello, en una capital proporción, la secular mi-

sería de los países victimados y la asombrosa longevidad del sistema, que aun persiste hasta nuestros días en la gran mayoría de los mismos.

**CUARTA.**—Se da el nombre de Reforma Agraria a la respuesta de carácter institucional que un Estado da al problema de ese tipo que le es propio.

**QUINTA.**—En un problema agrario de características integrales, esto es, cuando el abuso del poder dispositivo sobre los recursos se manifiesta en todos sus aspectos, la Reforma Agraria tiene por necesidad que adquirir características también integrales, atendiendo por igual a la redistribución territorial y a la seguridad económica y superación social de los victimados.

**SEXTA.**—La Reforma Agraria, para su procedencia, requiere de una nueva conciencia social y de una variación fundamental en el poder impositivo; y su efectividad exige la estructuración anticipada de un respaldo jurídico adecuado; la consolidación de un sector público fuerte y enérgico; la elaboración de un plan maestro que defina los propósitos y señale los medios idóneos; y de una inmediata acción radical, puesta en marcha de manera masiva y acelerada.

**SEPTIMA.**—Debe ser un movimiento de rápida ejecución pero de lento desarrollo proyectado a largo plazo, porque la sólo transferencia a las mayorías de los derechos sobre la tierra carece de significado económico; y lo que se persigue es, por igual, obtener una mayor productividad de los recursos y la integración económico-social del sector agrario.

**OCTAVA.**—El problema agrario mexicano se remonta a la época prehispánica, principalmente referido a la organización del pueblo Azteca, en el que la gran propiedad era detentada por el Rey y la nobleza, habiendo otras tierras de buena calidad dedicadas al sostenimiento de los cultos y de algunas instituciones, así como para la guerra; en tanto que el grueso del pueblo disponía sólo del usufructo de pequeñas extensiones pertenecientes a los barrios.

**NOVENA.**—El que pudiera denominarse moderno problema agrario nacional, tuvo su origen en las grandes concesiones dadas por los Monarcas españoles a los conquistadores y colonizadores de alcurnia o de mayores merecimientos y categorías, ya fuera a título de incentivo o de recompensa; en contraste, tanto los indígenas como los ciudadanos hispanos de modesta condición, recibieron modestas áreas parceladas, originándose así el tradicional sistema latifundio-minifundio.

**DECIMA.**—La concentración del poder económico y político, sumada al escaso control efectivo de la Corona española sobre sus posesiones de ultramar, desde un principio favoreció los despojos a los pueblos y a los pequeños propietarios, principalmente indígenas.

**DECIMO PRIMERA.**—El sistema tributario de servicios personales impuesto por los encomenderos y la excesiva oferta laboral, engrosada por el número creciente de despojados y de minifundistas arruinados, dieron origen a la secular explotación del peonaje en las haciendas, a las cuales quedaban vinculados de por vida, junto con sus familias, a cambio de la mera subsistencia y sujetos a la arbitrariedad patronal más absoluta.

**DECIMO SEGUNDA.**—Característica notable del sistema agrario colonial fue la vinculación: los latifundistas la efectuaban por medio de los mayorazgos, la Iglesia por efectos del Derecho Canónico y los pueblos por el carácter comunal de sus propiedades.

**DECIMO TERCERA.**—El problema agrario ha estado presente en la base misma de todas nuestras convulsiones sociales y fue siempre objeto de especial, aunque infructuosa preocupación por parte del poder público.

**DECIMO CUARTA.**—Las secularmente violentadas Leyes de Indias mismas, contenían una serie de disposiciones agrarias orientadas hacia el mejor aprovechamiento y distribución de los recursos y a la supresión de las injusticias.

**DECIMO QUINTA.**—Al finalizar el Coloniato, los hispanos ejercían un monopolio punto menos que absoluto en todos los terrenos, basados en su hegemonía política, económica, religiosa, cultural y militar, así como en una ominosa tradición de inferioridad inculcada en el indígena durante tres siglos de dominación tiránicamente discriminatoria.

**DECIMO SEXTA.**—La Independencia significó, para el campesino, sólo una substitución de los amos ibéricos por los amos criollos, y el más completo desamparo jurídico, al quedar derogada la Legislación de Indias.

**DECIMO SEPTIMA.**—Los esfuerzos reformistas en materia agraria llevados a cabo durante el siglo anterior, fueron dirigidos en exclusiva hacia la desamortización de la propiedad y la colonización de baldíos.

**DECIMO OCTAVA.**—La desamortización de las propiedades comunales fue objetivo predilecto desde las postrimerias de la Colonia, sin resultados apreciables hasta su inclusión en el artículo 27 de la Constitución de 1857, cuando fueron objeto de la rapiña en grande escala de hacendados y capitalistas.

**DECIMO NOVENA.**—La desamortización eclesiástica tuvo lugar en el año de 1856, como medida de carácter económico que luego adquirió un cariz político radical en la Ley de Nacionalización de 1859.

**VIGESIMA.**—A salvo del peligro desamortizador desde el año de 1823, sin vigencia ya los mayorazgos, fueron los latifundistas los únicos gananciosos de todas estas medidas, porque estando protegidas sus propiedades por la ley, por la moral religiosa y por la ideología liberal de importación, eran los únicos con capacidad suficiente para adquirir los bienes liberados.

**VIGESIMO PRIMERA.**—La política colonizadora fue impulsada a través de todos los regímenes independientes, orientándola, fundamentalmente, a la importación de elementos extranjeros para colonizar los baldíos; su fracaso fue rotundo, porque no pudo crear las condiciones de atracción más elementales.

**VIGESIMO SEGUNDA.**—En toda la centuria precedente muy pocos fueron los pensadores y políticos que se preocuparon por la situación económico-social del peonaje, el cual continuó sumiéndose cada vez más en la miseria y la degradación, en tanto que otros sectores progresaban a su costa.

**VIGESIMO TERCERA.**—Con el Porfiriato, el dominio del capital sobre el trabajo cobró proporciones nunca antes alcanzadas, y su irrestricta

política de colonización creó un nuevo tipo de latifundio que consideraba la tierra como un objeto de especulación, principalmente a cargo de las compañías deslindadoras extranjeras.

**VIGESIMO CUARTA.**—Aunque ya desde el último tercio del siglo XIX, la educación laica y los más frecuentes contactos con el exterior habían favorecido la integración de algunos núcleos opositores de ideas avanzadas de corte social y humanista, la Revolución, al menos en su primera fase, obedeció a un impulso declarado de carácter político.

**VIGESIMO QUINTA.**—Caída la dictadura, tanto la libre expresión de las ideas como el intercambio de las mismas que favoreció la contienda fratricida, contribuyeron a la consolidación acelerada de una conciencia colectiva de contenido decididamente social, que se manifestó a través de los varios planes y programas revolucionarios que sirvieron de bandera ideológica a los distintos movimientos que se sucedieron poco después.

**VIGESIMO SEXTA.**—La Constitución de 1917, en su artículo 27, dio término legal a cuatro siglos de injusticias y frustraciones, al declarar la propiedad originaria y el dominio eminente de la Nación sobre las tierras y aguas que integran su territorio, y la función social de la propiedad particular en razón del bien público.

**VIGESIMO SEPTIMA.**—Los logros más sobresalientes de la Reforma Agraria han sido: la destrucción del latifundio señorial y corporativo; la protección de la propiedad comunal y de la pequeña propiedad; y el haber hecho accesibles los recursos territoriales a los campesinos de escasos recursos, así como autosuficiente al país en varios renglones productivos.

**VIGESIMO ACTAVA.**—Sin embargo, sus deficiencias siguen siendo notables: no ha sido capaz de dar una distribución equitativa a las tierras, ni ha logrado la consolidación económica, social y cultural del campesino.

**VIGESIMO NOVENA.**—El notable atraso en que se encontraba el campesino con relación a los demás sectores sociales, le obligó a ceder la primacía que había obtenido durante la lucha armada, quedando desde entonces desplazado de las tareas directrices. Esto, sumado a la persistencia de añejas tradiciones y a la imposición posterior de intereses sectarios, impidió la consolidación de una mística agrarista que hubiera permitido llevar las reformas hasta sus últimas consecuencias.

**TRIGESIMA.**—A su vez, la falta de experiencias previas que ilustraran los caminos a seguir, y de antecedentes técnicos adecuados, imposibilitaron la formulación de un plan maestro que proporcionara al movimiento las características racionales e integrales de que ha carecido.

### CAPITULO III.

**PRIMERA.**—El Estado de Baja California es una región de adversas características fisiográficas, habitada por un conglomerado social en una avanzada etapa de integración, que goza de relativamente aceptable niveles económicos y culturales.

**SEGUNDA.**—El problema agrario local se inició a principios del siglo XIX, cuando el acaparamiento de las tierras útiles por los misioneros

ros dominicos empezó a constituirse en una carga intolerable para la Jefatura Política, para la creciente población europea y criolla, y aun para los propios indígenas, que como protesta ante los brutales tratamientos de que eran objeto, se sublevaron en varias ocasiones destruyendo algunos establecimientos religiosos.

**TERCERA.**—A partir de la Ley de Colonización del Marqués de Gálvez, expedida en 1768, de nulos efectos, fueron tomadas sucesivas medidas secularizadoras en 1825, 1830 y 1833, que se estrellaron ante la obstinada oposición dominica.

**CUARTA.**—Fue el gobernante Lic. Luis del Castillo Negrete el primer agrarista de la Baja California, al ordenar, en 1841, una nueva secularización que tuvo que ser llevada adelante por medios violentos y concluyó con el sometimiento misional el siguiente año de 1842.

**QUINTA.**—Terminado el dominio religioso y clausurados sus establecimientos, la Entidad entró en una etapa letárgica de abandono y penurias sin fin, que habría de prolongarse a lo largo de casi 30 años, durante los cuales se escenificaron multitud de intervenciones filibusteras y las tierras de las misiones fueron objeto de especulaciones y operaciones que posteriormente anuló el Gobierno Federal.

**SEXTA.**—La primera concesión territorial en gran escala fue otorgada a "Jecker, Torre y Cia.", que entre 1854 y 1859 acaparó casi toda la extensión de la península. Concluida ésta, en 1864 se dio una nueva concesión a Jacobo P. Leese y Santiago Visco, cuya porción Septentrional abarcó todo el territorio comprendido entre los paralelos de 28 y 31 grados; en 1866 se hizo traspaso de la misma a la "Lower California Co.", a la que en 1871 le fue rescindido el contrato por incumplimiento.

**SEPTIMA.**—Hacia 1870, los incipientes hallazgos auríferos dieron lugar a una regular corriente migratoria y a la reanudación de los simulacros colonizadores: el 18 de agosto de 1879 se expedieron títulos a 46 colonos sobre 4,000 ha. en el Valle de Tecate; el 31 de marzo de 1883 la concesión Flores-Hale incluyó 20 km. a lo largo de toda la costa Occidental al Sur del Paralelo de 29 grados; el 9 de abril de 1883 se dio una concesión al español Telésforo García —que éste luego cedió a Luis Hüller y George Soisson el 11 de noviembre siguiente—, para deslindar 5,394,000 ha. entre el paralelo de 29 grados y la frontera; y, finalmente, el 7 de junio de 1884, Adolfo Bülle recibió a su vez 702,270 ha. pra deslinde entre los paralelos de 28 y 29 grados, que en 1898 traspasó a los cesionarios de Hüller.

**OCTAVA.**—En 1886, Hüller enajenó sus derechos a la "International Co. of México", de nacionalidad norteamericana, la que a su vez fue substituida en 1889, por la británica "Mexican Land and Colonization Co.", que en pocos años llegó a detentar alrededor de 6.3 millones de hectáreas.

**NOVENA.**—Estas compañías deslindadoras-colonizadoras se dedicaron a la especulación territorial en los alrededores de Ensenada y San Quintín, y al regenteo de las explotaciones auríferas en El Alamo y Santa Clara, a través de numerosas subsidiarias, sin haber dado cumplimiento a sus obligaciones fundamentales, no obstante lo cual el Porfiriato prolongó la vigencia a sus contratos en 1906, inyectando nuevos bríos al principal obstáculo que se oponía a una efectiva colonización.

**DECIMA.**—El Valle de Mexicali resintió, desde el último decenio del siglo precedente, la preponderancia de los intereses norteamericanos, porque hubo de ser utilizado para dar paso al ferrocarril costa-a-costa del vecino país, y para conducir las aguas de regadío hacia el Valle Imperial, en el Estado de California.

**DECIMO PRIMERA.**—Don Guillermo Andrade, audaz sonorenses con muy buenas relaciones en la capital de la República, en sucesivas operaciones y combinaciones de la más variada especie efectuadas a partir de su primera concesión colonizadora en 1878, llegó a convertirse, en el transcurso de los siguientes 20 años, en el amo absoluto de las tierras y de las aguas del Valle.

**DECIMO SEGUNDA.**—En cuanto a las aguas, en 1898 constituyó la "Sociedad de Irrigación y Terrenos de la Baja California" y, burlando las leyes mexicanas, enajenó sus derechos a la "California Development Co." en el mes de enero del siguiente año. Las inundaciones sucesivas que tuvieron su culminación en el año de 1907, llevaron a la quiebra a dicho consorcio, al que substituyó en 1910 la "Compañía de Terrenos y Aguas de la Baja California", subsidiaria del "Imperial Valley Irrigation District", institución oficial de servicio público en el lado norteamericano, lo que situó el riego nacional bajo control extranjero directo.

**DECIMO TERCERA.**—Tres factores contribuyeron a la recuperación del dominio nacional sobre las aguas: la conclusión de las obras de control fluvial en 1936; la creación del Distrito Nacional de Riego en 1938; y la terminación del canal "Todo Americano", en 1942, que independizó los sistemas de conducción de ambos lados de la frontera.

**DECIMA CUARTA.**—El 18 de noviembre de 1902, quedó constituida en la ciudad de México la "Colorado River Land Co.", que en menos de 8 años se convirtió en la dueña indiscutida de prácticamente todas las tierras originalmente concesionadas a don Guillermo Andrade.

**DECIMO QUINTA.**—La moderna reforma agraria del Estado fue iniciada en el año de 1915 por el Gobernador Esteban Cantú Jiménez, mediante el embargo que ordenó de las tierras pertenecientes a la compañía inglesa, con las cuales formó 33 colonias. El gobierno Carrancista, a su vez decretó la caducidad de los contratos el 17 de abril de 1917, liberando de tal suerte a toda la región costera, que desde entonces comenzó a ser colonizada por elementos nacionales.

**DECIMO SEXTA.**—El poder de las personalidades interesadas en la Colorado River Land Co.; su sistema de operación odiosamente discriminatorio hacia los ciudadanos mexicanos, que las impidió por muchos años la constitución de núcleos agrarios; así como el interés directo del gobierno norteamericano en las obras de conducción y de defensa situadas en el Valle, sirvieron de freno eficiente a todos los vacilantes intentos para aplicar las disposiciones agrarias anteriores a la vigencia del Código Agrario de 1934.

**DECIMO SEPTIMA.**—El primer intento de mexicanización en el Valle se debió también al Gobernador Cantú, que entre 1916 y 1918 fundó varias colonias agrícolas en terrenos tomados a la compañía inglesa. Posteriormente, los gobiernos locales, y en especial el encabezado por el Gral. Rodríguez, organizaron algunas otras colonias que llegaron a totalizar alrededor de 15,000 ha., dadas en arrendamiento a campesinos indigentes.

**DECIMO OCTAVA.**—En los años de 1920, 1923 y 1930, fueron escenificados sendos movimientos agrarios por cuenta de los agricultores mexicanos sin tierras, de los cuales sólo el segundo obtuvo algunos resultados, habiendo desembocado los otros dos en el más completo desastre.

**DECIMO NOVENA.**—El Presidente Cárdenas, como primera autoridad en materia agraria, con una decisión y una energía que le enaltecen, llevó a cabo en el Valle, en 1937, una reforma agraria fulminante que, sin dar oportunidades a la oposición, dotó en ese solo año 99,924 ha. a 44 núcleos de población con 4,768 beneficiados y dispuso la venta, a precios módicos, de otras 21,335 ha. a 404 colonos perjudicados.

**VIGESIMA.**—La Colorado River Land. Co., que continuó en el Valle en calidad de colonizadora, vendió finalmente las 108,476 ha. que restaban en su poder, el 8 de febrero de 1945, a un consorcio encabezado por el millonario poblano Jenkins, que a su vez las traspasó a la Nacional Financiera el 10 de julio de 1946, y ésta a la "Compañía de Terrenos del Río Colorado, S. A.", que tomó a su cargo la distribución territorial a partir de 1948.

**VIGESIMO PRIMERA.**—Las actividades agropecuarias, silvícolas, piscícolas y cinegéticas, son las que congregan una mayor proporción de la fuerza laboral del Estado, con el 39.44%, en 1960, seguidos en importancia por el sector dedicado a la prestación de servicios, con un 19.07%

**VIGESIMO SEGUNDA.**—El nivel de vida del sector rural bajacaliforniano es bastante satisfactorio en relación con los índices nacionales, aunque guarda clara desventaja respecto del elemento urbano local.

**VIGESIMO TERCERA.**—Aunque sólo el 20.61% del territorio era aprovechado en 1960, el Estado contaba con 379,666 ha. de labor, de las cuales 227,814 (60.00%) eran de riego. La propiedad se distribuía en 5,423 predios no ejidales a un promedio de 190.57 ha. para cada uno de ellos, y en 87 ejidos con resolución definitiva, correspondiendo a cada ejidatario un promedio de 25.48 ha. laborables.

**VIGESIMO CUARTA.**—La distribución territorial es bastante satisfactoria desde el punto de vista estadístico, aunque todavía subsisten algunos latifundios encubiertos que en la actualidad no revisten especial importancia.

**VIGESIMO QUINTA.**—Pese a no estar considerado, en su conjunto, como una Entidad eminentemente agrícola, el Estado de Baja California fue, en 1960, el primer productor nacional de algodón, chile seco y aceituna; el 2o. de uva para vino; el 3o. de uva para mesa; el 4o. de trigo y chile verde; el 5o. de alfalfa verde, avena en grano e higuera; y el 6o. de cebada y sorgo en grano.

**VIGESIMO SEXTA.**—Según la importancia económica, los principales cultivos locales son, en su orden, el algodón (que representa casi el 70%), el trigo, la alfalfa verde, la uva, el maíz, el chile seco, el tomate rojo y el olivo.

**VIGESIMO SEPTIMA.**—La actividad agrícola es la que mayores ingresos reporta al Estado, seguida a cierta distancia por la turística.

**VIGESIMO OCTAVA.**—La agricultura ha representado un papel capital en la industrialización de la Entidad, y actualmente más del 75%

del capital invertido corresponde a empresas que emplean en su producción materias primas agrícolas de origen local.

**VIGESIMO NOVENA.**—Los problemas del agro bajacaliforniano giran en torno a la precariedad hidráulica; la falta de líneas crediticias adecuadas y el nulo control que se ejerce sobre las existentes; el excesivo contrabando; las deficientes comunicaciones internas y externas hacia el interior del país; el inequitativo trato de que es objeto el Estado por parte de las autoridades federales; y la carencia de un programa local de desarrollo.

**TRIGESIMA.**—La importancia que revisten las actividades agropecuarias locales, desde el punto de vista económico y social, y la gravedad de los problemas que enfrentan, justifican sobradamente la necesidad y la procedencia de una planeación que las comprenda en su integridad.

#### CAPITULO IV

**PRIMERA.**—Las metas planificadoras a largo plazo, deben orientarse hacia la seguridad económica del campesino y el desarrollo agrícola en general.

**SEGUNDA.**—Una planeación económica integral no es, en la actualidad, ni posible ni deseable.

**TERCERA.**—Una planeación sectorial agropecuaria es perfectamente realizable, conforme a las condiciones actuales, y podría servir como fuente de experiencias y de recursos para las demás que con posterioridad se intenten.

**CUARTA.**—Objetivo primario de la planeación sería, una vez adecuados los instrumentos administrativos, técnicos y sociales, la racionalización del gasto público normalmente destinado directa o indirectamente al sector agrario, dándole las características de cohesión y efectividad que permitan utilizarlo como una unidad funcional destinada a crear la infraestructura económico-social que servirá de base al futuro desarrollo.

**QUINTA.**—Se debe buscar, ante todo, la autosuficiencia del programa, que evite la intromisión de factores ventajistas cuya condición privilegiada pudiera entorpecer los avances agrarios, respecto de los cuales debe ser preferida, en todos los casos, la seguridad por sobre la expeditud.

**SEXTA.**—Las investigaciones agro-económicas pueden auxiliarse, en bastante proporción, con la gran cantidad de literatura que existe tanto dentro como fuera del país, producto de las numerosas expediciones de tipo científico que han recorrido el territorio bajacaliforniano en distintas épocas: con ello se contribuiría grandemente a la economía de las operaciones.

**SEPTIMA.**—El Valle de Mexicali, por la enorme complejidad y proporción de sus problemas y necesidades, y en vista de la calidad político-económica que le da su condición como Distrito Nacional de Riego, está fuera de todas las posibilidades y alcances actuales de una programación local.

**OCTAVA.**—La región Meridional, comprendida entre los paralelos de 30 y 28 grados, se encuentra prácticamente despoblada e inexplorada, por lo que en la actualidad carece de relevancia para los fines planificadores.

**NOVENA.**—La región costera del Pacífico, en cambio, presenta todas las condiciones deseables que la convierten en objetivo ideal de la planeación agropecuaria.

**DECIMA.**—El Estado deberá transformar su organización y métodos operativos a tal grado, que se coloque en situación de prestar servicios amplios y eficientes de extensión o auxilio técnico; de orientación promocional; especializados de administración; y de información en general.

**DECIMO PRIMERA.**—La tecnificación de los agricultores debe orientarse a su capacitación para obtener el máximo beneficio del patrimonio territorial individual, y para lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, en beneficio de la colectividad.

**DECIMO SEGUNDA.**—La organización de los productores constituye un objetivo fundamental, y debe dársele el impulso más amplio y decidido, buscando la conformación de una conciencia gregaria de contenido dinámico; su mayor efectividad funcional y estructural y su consolidación económica autónoma, acompañada de una sólida capacidad empresarial que permita la creación de una industria agrícola extensa y diversificada, orientada en beneficio primordial del sector agrario.

## CAPITULO V

**PRIMERA.**—Aunque decididamente reformadora y aún innovadora en muchos aspectos, la Constitución Federal de 1917 carece de disposiciones activas en materia económica, campo en el que conservó los lineamientos liberales de su antecesora.

**SEGUNDA.**—El párrafo tercero del artículo 27 Constitucional contiene una alusión vaga en cuanto al fomento de la agricultura y el desarrollo de la pequeña propiedad en explotación, pero nada menciona relativo a la equitativa distribución del ingreso proveniente de la actividad agrícola, la uniformidad de los avances o la predeterminación impulsada de un ritmo controlado de crecimiento a cargo de un órgano especializado.

**TERCERA.**—El único precepto fundamental que muestra un contenido de lineamientos más definidos en materia económica, es el artículo 3o., que en su estructura actual data del año de 1946.

**CUARTA.**—Si bien no la menciona en parte alguna, nuestra Constitución tampoco prohíbe la planeación, por lo que ésta sí puede ser intentada lícitamente.

**QUINTA.**—Sin embargo, no es de suponerse que con las directrices actuales pudiera llevarse adelante, cualquiera que sea su tipo, con posibilidades de éxito, porque tendría que sustentarse en directrices secundarias que le acarrearían el defecto inicial de vulnerabilidad, contrario no sólo a la técnica, sino a las posibilidades mismas de permanencia.

**SEXTA.**—Si constitucionalmente es posible la planeación federal, también lo es respecto de los Estados, conforme al contenido de los artículos 40, 124 (en relación con el 73), 117 y 118 de dicho Ordenamiento.

**SEPTIMA.**—El Código Agrario es producto de una interpretación demasiado rigurosa, anacrónica y hasta cierto punto caprichosa del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en relación con los artículos 73 y 124, por cuanto incluye en la potestad federal lo relativo al régimen

económico-social de los ejidos, en sus artículos 38, 199, 200 y 210.

**OCTAVA.**—En su estado actual, los ejidos constituyen entidades federales segregadas de las soberanías estatales, lo que excluye la posibilidad de su concursos coordinado en las planeaciones locales, convirtiendo a éstas en punto menos que utópicas.

**NOVENA.**—El artículo 26 de la Ley de Crédito Agrícola, que crea los Bancos Regionales, en relación con el segundo párrafo del artículo 199 del Código Agrario, proporciona a los Estados la única posibilidad racional de obviar el obstáculo que les representa la federalización ejidal.

**DECIMA.**—Con el establecimiento y control parcial de un Banco Regional Agrícola (no Ejidal), los Estados pueden operar un efectivo control social y económico tanto sobre la pequeña propiedad como sobre los ejidos, abriéndoseles en esa forma la oportunidad de elaborar programas unitarios de contenido integral.

**DECIMO PRIMERA.**—Los esfuerzos oficiales para controlar el desarrollo económico tienen antecedentes que datan de la centuria pasada, y fue el Plan Sexenal de 1934 su primer conducto de expresión concreta.

**DECIMO SEGUNDA.**—Tanto dicho Plan Sexenal como el que le siguió, fracasaron ante la carencia de un acondicionamiento técnico, político y social adecuado.

**DECIMO TERCERA.**—En vista de los nulos resultados obtenidos, se optó por la integración de órganos coordinadores de la inversión pública, práctica que culminó con la creación de la Secretaría de la Presidencia en el año de 1958.

**DECIMO CUARTA.**—La Secretaría de la Presidencia fue investida de las atribuciones propias de un verdadero instrumento planificador financiero del Estado; pero desde un principio tanto sus deficiencias jerárquicas y estructurales, como el carácter que se le dio de mero aglutinador de presupuestos autónomos elaborados anárquicamente, determinaron su virtual estancamiento e ineffectividad.

**DECIMO QUINTA.**—El ambicioso Acuerdo sobre planeación y coordinación de la inversión pública de 1961, por primera vez introdujo al lenguaje oficial el término PLANEACION, e hizo mención de los programas locales de desarrollo, reconociendo tácitamente el derecho que tienen los Estados para planificar.

**DECIMO SEXTA.**—Los desalentadores resultados de los recientes esfuerzos programadores del Gobierno Federal, pueden servir de útil experiencia para el futuro, en el sentido de que nada se logrará si no se opera un cambio radical en cuanto a los procedimientos, que desplace el empirismo con que hasta la fecha se ha venido actuando.

## CAPITULO VI

**PRIMERA.**—La Constitución local del Estado de Baja California es portadora de una ideología de corte algo más avanzado que la Federal en materia económica, al conceder al Ejecutivo estatal atribuciones amplias relacionadas con el fomento turístico, industrial, agrícola y ganadero.

**SEGUNDA.**—Aunque contiene algunos otros ordenamientos que le otorgan una flexibilidad muy conveniente en materia de planeación, tam-

poco de albergue a disposición expresa alguna que pudiera servir para fundamentar técnica y racionalmente este tipo de actividades.

**TERCERA.**—La Ley de Fomento Económico del Estado, expedida con el objeto de obtener una consolidación económica acelerada, no ha tenido la efectividad que de ella se esperaba; y la causa principal de ello ha sido el que, en su exasperante ortodoxia, postula la tradicional pasividad del Estado, que promueve estáticamente a base de incentivos fiscales.

**CUARTA.**—La Ley Agrícola y Ganadera, en cambio, es un instrumento bastante completo por lo que hace a sus lineamientos generales, y las razones de su ineficacia son más bien de carácter externo, derivadas de su concepción autónoma, ya que nació privada del apoyo de un programa global que le proporcionara los instrumentos indispensables para el desarrollo.

**QUINTA.**—La trascendencia misma que encierra la planeación exige la fijación exacta y estable de sus postulados básicos, que evite futuras desviaciones y asegure su idoneidad.

**SEXTA.**—La única forma racional de dar cumplimiento a tal requisito, consiste en su inclusión expresa y extensa dentro del Ordenamiento Fundamental.

**SEPTIMA.**—Deben quedar garantizados constitucionalmente, su contenido democrático y social; su observancia general; su contenido técnico; su financiamiento; su continuidad; y las condiciones de su efectividad.

**OCTAVA.**—Por razones de conveniencia técnico-jurídica, será necesario crearle un capítulo especial, en el que queden incluidas todas las reformas adicionales que procederán al inicio de su vigencia.

**NOVENA.**—La Ley de Planeación Agropecuaria en sí, deberá contener la reglamentación más amplia de ambas etapas, la preliminar y la planificada, cuidando en especial lo referente a delimitación de competencias, atribuciones y métodos operativos de los distintos órganos interesados.

**DECIMA.**—Concomitante al inicio de la fase ejecutiva, deberá sancionarse todo el ordenamiento normativo, ya debidamente estructurado y articulado, que regirá jurídicamente el conjunto de las operaciones, con base en las directrices Constitucionales.

**DECIMO PRIMERA.**—Es necesario llegar al convencimiento de que la Federación no puede ni debe cargar sola con la responsabilidad del desarrollo, y que los Estados tienen la obligación moral de presentarle un auxilio más amplio, al menos en lo que respecta a sus regímenes económico-sociales internos, porque siempre será preferible obtener un progreso regional desequilibrado, a no obtener ninguno.

## BIBLIOGRAFIA

RELACION DE AUTORES, OBRAS Y LEGISLACION FUNDAMENTAL CONSULTADOS.

- 1.—ALONSO Martín: "Enciclopedia del Idioma"; Aguilar; Madrid, 1958, (3 T.).
- 2.—ASOCIACION ALGODONERA DEL VALLE DE MEXICALI Y SAN LUIS RIO COLORADO, SONORA, A. C.: "Estudio sobre los problemas económicos y de riego que afronta el Valle de Mexicali"; Mexicali, B. C., 1957.
- 3.—BONILLAS Y. S. y URBINA F.: "Memoria de la Comisión del Instituto Geológico de México que exploró la Región Norte de la Baja California"; Secretaría de Fomento, Colonización e Industria; México, 1913.
- 4.—CANTU JIMENEZ Estéban, Cor.: "Apuntes Históricos de Baja California Norte"; México, 1957.
- 5.—CASO Angel, Lic.: "Derecho Agrario"; Edit. Porrúa, S. A.; México, 1950.
- 6.—CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS: Publicación "Estudios Agrarios":
  - DUENAS GONZALEZ Francisco, Ing.: "Algunos aspectos sobre el desarrollo de la industria pecuaria en el Estado de Baja Colifornia"; Año II, núm. 6, sept.—dic. de 1963; pp. 159 a 175.
  - FEDER Ernest: "Sobre las relaciones entre la Reforma Agrícola, la Planeación Económica y las Inversiones Agrícolas"; Año II, núm. 6, sept.—dic. de 1963; pp. 141 a 157.
  - ZAMORA LOPEZ Emilio: "Antecedentes y Frutos de la Reforma Agraria en el Estado de Baja California"; Año II, núm. 5, enero-abril de 1963; pp. 113 a 144.
- 7.—CONSEJO DE PLANEACION ECONOMICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA: "Tesis Económica y Social Sobre el Estado de Baja California"; México, 1958.
- 8.—COSSIO José L., Lic.: "¿Cómo y por quiénes se ha monopolizado la propiedad rústica en México?"; México, 1911.
- 9.—CUENCA DIAZ Hermoregildo, Gral. de Div.: "Baja California"; El Ciprés, B.C., 1961.
- 10.—DELGADO Oscar: "Reformas Agrarias en América Latina"; Fondo de Cultura Económica; la, Ed.; México, 1965:
  - BARRACLOUGH Solon y FLORES Edmundo: "Tipos de Tenencia de la Tierra"; pp. 62 a 64.
  - BARRACLOUGH Solon: "¿Qué es una Reforma Agraria?"; pp. 127 a 145.
  - BARRACLOUGH Solon: "Elementos de una Teoría del Cambio Agrario"; pp. 172 a 176.
  - CARROLL Thomas F.: "La Estructura Agraria"; pp. 54 a 63.
  - CARROLL Thomas F.: "La Reforma Agraria: Una Fuerza Explosiva en América Latina"; pp. 146 a 170.
  - C.E.P.A.L.: "La Reforma Agraria"; pp. 29 a 35
  - CHONCHOL Jacques: "Razones Económicas, Sociales y Políticas de la Reforma Agraria"; pp. 100 a 126.
  - DELEGADO Oscar: "Las Elites del Poder versus la Reforma Agraria"; pp. 189 a 194.
  - DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS: "El Desarrollo Rural: Tendencias y Programas"; pp. 36 a 53.
  - FEDER Ernest: "Las Planificaciones del Desarrollo Económico y la Reforma Agraria"; pp. 262 a 268.
  - FLORES Edmundo: "La Indemnización de los Terratenientes Nacionales"; pp. 397 a 402.
  - GALLART Benno: "Estructuras de Poder y Reforma Agraria"; pp. 177 a 183.
  - GUNDER Frank Andrew: "Tipos de Reformas Agrarias"; pp. 184 a 188.
  - HAMUY Eduardo: "Consideraciones Sociológicas Sobre la Reforma Agraria"; pp. 243 a 249.
  - MADDOX James G.: "La Revolución y la Reforma Agraria, México (1917- )"; pp. 373 a 396.
  - MORAL LOPEZ Pedro: "Problemas Legales y Jurídicos de la Reforma Agraria"; pp. 250 a 261.

- VELIZ Claudio: "Obstáculos Sociales y Políticos para las Reformas"; pp. 232 a 242.
- 11.—FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.: "Memoria del Seminario Sobre Planeación Socio-Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública"; México, 1965:
- I.—"La Administración Pública Como Instrumento Para el Desarrollo Económico y Social": Lic. Ricardo Torres Gaitán, Lic. Eduardo Bustamante, Lic. Gustavo Martínez Cabañas y Lic., Horacio Castellanos Coutiño; pp. 13 a 33.
  - II.—"La Planeación Económica y Administrativa en Francia": Dr. Marceau Long, Jean Sirol, Lic. Hugo Rangel Couto, Lic. Luis Peña Velázquez y Lic. Pedro G. Zorrilla; pp. 37 a 67.
  - III.—"Coloquio sobre los Organismos Administrativos para la Planeación": Lic. Alfonso Cortina, Lic. Plácido García Reynoso y Dr. Maurice Carill; pp. 71 a 83.
  - IV.—"La Planeación y la Administración Financiera del Estado": Dr. Alfredo Navarrete, Lic. Ernesto Fernández Hurtado y Lic. Atanasio González Martínez; pp. 87 a 111.
  - V.—"La Tendencia de la Administración Pública de los Estados Unidos": Dr. Dwight Waldo, Lic. Carlos del Río, Lic. Ernestina Vidal y Lic. Luis Robles Glenn; pp. 115 a 137.
- VI.—"Coloquio sobre las Facultades de la Administración Pública para el Desarrollo Económico Planeado": Lic. Alfonso López Aparicio, Lic. Jesús Rodríguez y Rodríguez, Lic. Pedro Astudillo Ursúa, Lic. Rosa Ma. Tirado de Ruiz y Lic. José Gamas Torruco; pp. 141 a 159.
- VII.—"Coloquio sobre el Control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado": Lic. Gustavo Martínez Cabañas, Lic. Sealtiel Alatríste, Lic. Ernesto Lobato, Dr. Humberto Briseño Sierra, Lic. Roberto Flores Saucedo, Lic. Roberto Anguiano Equihua y Lic. Vicente Peredo Saavedra; pp. 163 a 191.
  - VIII.—"La Reforma Administrativa del Gobierno Federal": Lic. Alvaro Rodríguez Reyes, Lic. Jorge Espinoza de los Reyes, Lic. Jorge Olivera Toro, Lic. Andrés Caso y Lic. Alfonso Nava Negrete; pp. 195 a 222.
- 12.—FERNANDEZ Y FERNANDEZ Ramón y ACOSTA Ricardo: "Política Agrícola. Ensayos sobre Normas para México"; Fondo de Cultura Económica; 1a. Ed.; México, julio de 1961.
- 13.—FLORES ZAVALA Ernesto, Lic.: "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos"; Edit. Porrúa, S. A.; 4a. Ed.; México, 1959.
- 14.—GERHARD Peter y GULIK Howard E.: "Lower California Guidebook"; Glendale, Calif., U.S.A., 1956.
- 15.—GONZALEZ SANTOS Armando: "La Agricultura, Estructura y Utilización de los Recursos"; Fondo de Cultura Económica; 1a. Ed.; México, 1957.
- 16.—HAGEN Everett E.: "Planeación del Desarrollo Económico" (pp. 8 a 31); Fondo de Cultura Económica; 1a. Ed.; México, 1960
- WIONCZEK Miguel S.: "Planeación Formal Incompleta: El Caso de México"; pp. 189 a 229.
- 17.—HERRERA CARRILLO Pablo, Lic.: "Colonización del Valle de Mexicali, B.C."; Publicación de la Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S. A.; México, 1958.
- 18.—HERRERA Y CAIRO Othón: "Ideología Agraria del Estado 29"; Mexicali, B.C., 1962.
- 19.—HIJAR Y HARO Luis, Ing.: "Las Compañías Deslindadoras y el estado agrario de la Baja California al principiar en 1910 la Revolución Económico-Social en México"; Empresa Editorial de Ingeniería y Arquitectura; México, 1937.
- 20.—IGLESIAS CALDERON Fernando: "La Concesión Leese"; Publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores; México, 1924.
- 21.—INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA U.N.A.M.: "Estudios Sociológicos (Sociología de la Planificación). Décimo Congreso Nacional de Sociología, 1959"; Vol. X; México, 1960:
- ANAYA MONROY Fernando: "Posibilidades Sociojurídicas del Ministerio Público Federal en Materia de Planificación"; pp. 461 a 476.
  - BARDET Gastón: "La Planificación al Servicio del Hombre, no el Hombre al Servicio de la Planificación"; pp. 95 a 102.

- BUITRON Anibal**: "La Investigación y el Mejoramiento de las Condiciones de Vida"; pp. 325 a 330.
- CASTAÑO Luis**: "Planificación de la Propaganda"; pp. 407 a 418.
- CERDA SILVA Roberto** de la: "Técnicas para una Investigación Social orientada hacia una Planificación Regional"; pp. 513 a 538.
- FERNANDEZ BRAVO Vicente**: "Importancia Económica y Social de la Planificación Nacional"; pp. 581 a 588.
- FIGUEROA ROMAN Miguel**: "Bases Fundamentales para la Planificación en Latinoamérica"; pp. 215 a 218.
- GARCIA TELLEZ Ignacio**: "Planificación Democrática"; pp. 203 a 214.
- KELLING J y ESTEREZ B.**: "Los vínculos invisibles entre el Hombre y la Tierra Imponen la Planificación"; pp. 267 a 298.
- MARCK LAJBERICH Michelle**: "De la Necesidad de Considerar las Diversas Concepciones de la Libertad al Buscar una Conciliación de la Libertad Humana con las Exigencias de la Planificación"; pp. 103 a 116.
- MARTINEZ ESTRADA Ezequiel**: "Planificación de la Enseñanza"; pp. 419 a 460.
- MARTINEZ RIOS Jorge**: "Los Aspectos de Mentalidad en la Planeación del Desarrollo Latinoamericano"; pp. 233 a 252.
- MEADOWS Paul**: "Planeación: Un Estudio Sobre las Teorías de Organizaciones Social"; pp. 117 a 134.
- MENDEZ FRANCE Pierre**: "La Contribución de la "Compatibilidad Económica Nationale" a los Esfuerzos de Planificación de los Países Subdesarrollados"; pp. 331 a 360.
- MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, Dr.**: "Breves Reflexiones Sobre la Planificación Social"; pp. 67 a 78.
- ORTEGA MATA Rodolfo**: "La Planificación de Ciudades Industriales y sus Repercusiones Sociales en el País"; pp. 361 a 380.
- ORTEGA RUIZ Francisco**: "Socioplaneación de las Instituciones y Organismos Descentralizados"; pp. 381 a 396.
- PASCUCHI Marcal**: "Problemas Sociales de la Planificación"; pp. 165 a 202.
- PUECH Jacques**: "Sobre Algunos Problemas Psicológicos Relacionados con la Planificación Económica de las Sociedades Contemporáneas"; pp. 317 a 324.
- RODRIGUEZ MOLA Ma. Luisa**: "La Regionalización de México"; pp. 497 a 512.
- ROSENQUIST Carl M.**: "Planeamiento Demográfico"; pp. 299 a 306.
- SICARD Emile**: "Anotaciones Sobre la Necesidad y la Dificultad de la Planificación Concéntrica y Concomitante en los Estados de Tipo Federal y Economía Capitalista"; pp. 589 a 646.
- VEJAR LACAVE Carlos**: "Doctrina de la Planificación de la Salud del Pueblo de México"; pp. 307 a 316.
- 22.—**IRIGOYEN Ulises**: "La Carretera Traspeninsular"; Edit. América; México, 1943 (2 T.):
- AMAYA GONZALEZ Rubén, Ing. Agr.**: "Estudios de Irrigación"; 2o. T., pp. 507 a 595.
- DEPARTAMENTO DE PLANEACION Y ESTUDIOS**, Dirección de Ingeniería: "Proyecto de Riego del Río Colorado"; 2o T., pp. 491 a 503.
- PEÑA Moisés T.** de la: "Algunas Noticias Sobre la Economía de la Baja California"; 2o. T., pp. 14 a 203
- ROLLAND Modesto C. y FUENTE F.** de la: "Informe Sobre la Situación Político-Económica del Distrito Norte de la Baja California"; 2o. T., pp. 403 a 490.
- 23.—**IRIGOYEN Ulises**: "Asombrosos Resultados de los Perímetros Libres en Baja California y Quintana Roo"; México, D. F., febrero de 1941.
- 24.—**JORDAN Fernando**: "El Otro México. Biografía de la Baja California"; Biografías GANDESA; México, 1951.
- 25.—**LOPEZ ROSADO Felipe**: "Introducción a la Sociología"; Edit. Porrúa, S. A.; 13a. Ed.; México, 1964.
- 26.—**MALDONADO Braulio, Lic.**: "Baja California. Comentarios Políticos"; 2a. Ed.; México, 1960
- 27.—**MARTINEZ Pablo L.**: "Historia de la Baja California"; Cuadernos Mexicanos; México, 1956.
- 28.—**MEMORIA ADMINISTRATIVA del Gobierno del Distrito Norte de la Baja California, 1924-1927.**

- 29.—MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, Dr.: "El Problema Agrario de México"; Edit. Porrúa, S. A.; 7a. Ed.; México, 1959.
- 30.—MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, Dr.: "Ensayos Sobre Planificación-Periodismo-Abogacía"; Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M.; México, 1963.
- 31.—MOLINA ENRIQUEZ Andrés: "Los Grandes Problemas Nacionales"; Imprenta de A. Carranza e Hijos; México, 1909.
- 32.—PEÑA Moisés T. de la: "El Pueblo y Su Tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México"; Cuadernos Americanos; México, 1964.
- 33.—RAMOS Joaquín M.: "Informe relativo a los trabajos ejecutados por la Comisión Exploradora de la Baja California el año de 1884"; Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento; México, 1886.
- 34.—ROUAIX Pastor, Ing. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917"; Gobierno del Estado de Puebla, 1945.
- 35.—REA MOGUEL Alejandro, Lic.: "Reforma Agraria Integral Mexicana. Comentarios"; Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; 2a. Ed.; México, 1962.
- 36.—SALAZAR ROBIROSA Alfonso, Lic.: "Cronología de la Baja California"; Cuadernos Bajacalifornianos; México, 1957.
- 37.—SANCHEZ GONZALEZ Francisco: "Obra Económica y Social del General Abelardo L. Rodríguez"; Edit. Helio-México, S. A.; México, 1958.
- 38.—SECRETARIA DE FOMENTO: "Exposición que hace el Secretario de Fomento sobre la Colonización de la Baja California"; Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento; México, 1887.
- 39.—SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Dirección General de Estadística: "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1962-1963".
- 40.—SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO: Censos Generales de Población (1895-1960) y Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal (1930-1960).
- 41.—SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS: "Informe de Labores del 1o. de septiembre de 1962 al 31 de agosto de 1963"; México, 1965.
- 42.—SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS: "Monografía de la Baja California"; Irrigación y Control de Ríos, Dirección de Pequeña Irrigación; sept. de 1964 (3 T.).
- 43.—SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS: Revista "Ingeniería Hidráulica de México":
  - PEREZ ESPINOZA M., Ing.: "Estudio Agrológico Preliminar del Distrito de Riego del Río Colorado, B. C."; Vol. XII, núm. 4, oct.-dic. de 1958; pp. 77 a 93.
  - RIOS Antonio, Ing.: "El problema del Salitre en los Distritos de Riego en México"; Vol. XIV, núm. 3, julio-sept. de 1960; pp. 27 a 42.
- 44.—SILVA HERZOG Jesús: "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica"; Fondo de Cultura Económica; 2a. Ed.; México, 1964.
- 45.—SOCIEDAD MEXICANA DE GEOGRAFIA Y ESTADISTICA: "Boletín Informativo":
  - ALANIS PATIÑO Emilio, Ing.: "Concepto de Latifundismo"; Tomo LXI, núm. 3, mayo y julio de 1946; pp. 405 a 439.
  - ALANIS PATIÑO Emilio, Ing.: "Planeación"; Tomo LXI, núm. 2, marzo y abril de 1946; pp. 259 a 273.
  - BASSOLS BATALLA Angel: "Segunda Exploración Geográfico-Biológica a la Península de la Baja California"; Tomo XCII, núms. 1-3, julio-dic. de 1961.
  - BREKER Carlos S.: "La B. C., un país desierto y seco" (Traducción de un artículo original de E. W. Nelson, publicado en el Repertorio Nacional de Geografía de Washington, Tomo XXII, núm. 5 (mayo de 1911), páginas números 443 a 474); Quinta Epoca, Tomo IV, cuaderno 11, 31 de agosto de 1911; pp. 538 a 542.
  - CARDONA Salvador: "El Tratado de 1944"; Tomo LX, núms. 5 y 6, sept.-dic. de 1945; pp. 733 a 748.
  - CASTILLO NEGRETE Francisco: "Geografía y Estadística de la B. C. — 1853"; Tomo VII — 1859; pp. 338 a 359.
  - COSSIO José L., Lic.: "Antecedentes de la Propiedad en México"; Tomo XLIII, núms. 6 y 7, dic. de 1932; pp. 249 a 559.
  - CHIMALPOCOCA A. A.: "La Cuestión Agraria Nacional"; Cuarta Epoca, Tomo II, núms. 8, 9 y 10 de 1893; pp. 559 a 571.

- DEWEY G.: "Costas de la Península y Golfo de California"; Tercera Epoca, Tomo III — 1876; pp. 308 a 313
- ESPINOZA Rafael, Gral.: "Relación Abreviada del Reconocimiento de la Costa Oriental de la B. C., hecho por el P. Fernando Consag en el año de 1746"; Tomo VI — 1858; pp. 161 a 166.
- ESPINOZA Rafael, Gral.: "Reseña Estadística Sobre la Antigua o Baja California"; Tomo IV — 1854; pp. 121 a 127.
- FERRER Carlos, Comodoro: "Nuevos Datos Acerca de los Recursos de la B.C."; Tomo XLV, núms. 9 y 10, julio-oct. de 1936; pp. 481 a 515.
- GALLEGOS José Ma., Prof.: "La B. C. Relieve y Aspecto General de la Parte Norte de la Península"; Quinta Epoca, Tomo X (Tomo XXXV de la colección completa), núms. 9-12; pp. 269 a 324.
- GUDINO AGUILAR Octavio, Lic.: "La Economía Nacional Ante la Desertización" (Conclusiones); Tomo LXVIII, núm. 3, nov.-diciembre de 1949; pp. 355 a 358.
- HIJAR y HARO Luis, Ing.: "La B. C. La División de la Propiedad Anteriormente; Riquezas Naturales"; Quinta Epoca, Tomo X (Tomo XXXV de la colección completa), núms. 9 y 12; pp. 255 a 267.
- HUERTA MALDONADO Miguel, Prof.: "El Seguro Social Campesino, Su Trascendencia y Significación"; Tomo LXXX, núms. 1 y 3, julio-dic. de 1955; pp. 143 a 212.
- "Los Recursos Naturales de México" (varios autores); Tomo LXVIII, núms. 1 y 2, julio-oct. de 1949.
- MITCHELL Julio, Lic.: "Breve Noticia Acerca de los Litorales de la B. C."; Quinta Epoca, Tomo VII, núm. 7, enero y feb. de 1918; pp. 324 a 330.
- "Noticias de la Nueva España en 1805"; Tomo II — 1850; pp. 3 a 51.
- ORIVE ALVA Adolfo: "Informe del Vocal Ejecutivo de la Comisión Nacional de Irrigación, leído en la mesa redonda convocada por el Senado de la República, para el estudio del Tratado de Aguas de 1944"; Tomo LX, núms. 5 y 6, sept.-dic. de 1945; pp. 649 a 688.
- OSORIO TAFALL Bibiano L.: "Contribución al Conocimiento del Mar de Cortés"; Tomo LXII, núm. 1, julio y agosto de 1946; pp. 89 a 130.
- OSORIO TAFALL Bibiano L.: "Las Regiones Áridas de la República Mexicana" (Conclusiones); Tomo LXVIII, núm. 3, nov. y dic. de 1949; pp. 350 a 352.
- PALACIOS Leopoldo, Ing.: "B. C. Proyecto de Colonización Regional en relación con el sistema agrario de Nueva Zelanda, como orientación oficial para la división general de la propiedad en el país, la adjudicación parcelaria y la reconstrucción de la República"; Quinta Epoca, Tomo VII, núm. 7, enero y febrero de 1918; pp. 331 a 345.
- PORTES GIL Emilio, Lic.: "La Reforma Agraria a través de los Regímenes de 1910 a 1930"; Tomo LXXVIII, núm. 1, julio y agosto de 1954; pp. 75 a 96.
- QINTANA Miguel A.: "El Problema de la Tierra"; Tomo XLI, núms. 8 y 9, feb. y mar. de 1930; pp. 421 a 485.
- REQUENA Pedro: "La Cuestión Agraria Nacional"; Cuarta Epoca, Tomo III, núms. 6 y 7 — 1895; pp. 382 a 391.
- RIQUELME Félix: "La Cuestión Agraria Nacional"; Cuarta Epoca, Tomo III, núms. 6 y 7 — 1895; pp. 372 a 381.
- RIQUELME INDA Julio, Ing. Agr.: "El Problema del Agua en la Región Mexicana del Colorado, B. C."; Tomo LX, núm. 4, julio y agosto de 1945; pp. 509 a 524.
- RIQUELME INDA Julio, Ing. Agr.: "El Tratado de Aguas entre México y los Estados Unidos de Norteamérica"; Tomo LX, núms. 5 y 6, sept.-dic. de 1945; pp. 689 a 712.
- RIQUELME INDA Julio, Ing. Agr.: "El Valle de San Quintín, B. C."; Tomo XLV, núms. 1 y 2, jul. y agos. de 1935; pp. 53 a 71.
- RIQUELME INDA Julio, Ing. Agr.: "Vías de Comunicación de la B. C."; Tomo XLVI, núm. 2, nov. de 1937; pp. 113 a 152.
- ROUAIX Pastor, Ing.: "Las Comarcas Desérticas del Noroeste y sus posibilidades para futuro desarrollo"; Tomo XLVI, núm. 2, nov. de 1937; pp. 97 a 113.
- TAMAYO Jorge L., Ing.: "Posibilidades Mexicanas de Utilización de las Aguas Internacionales del Norte"; Tomo LX, núms. 5 y 6, sept.-dic. de 1945; pp. 713 a 732.

- 46.—TAMAYO Jorge L., Ing.: "La República Mexicana y la Baja California"; Ediciones A C P A; Mexicali, B. C. 1956.
- 47.—TENA RAMIREZ Felipe, Lic.: "Leyes Fundamentales de México, 1808-1957"; Edit. Porrúa, S. A.; México, 1957.

#### **LEGISLACION FEDERAL:**

- 1.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.—Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reglamentos.
- 3.—Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.—Ley de Crédito Agrícola.
- 5.—Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 6.—Ley de Monopolios.
- 7.—Ley General de Sociedades Cooperativas.
- 8.—Ley de Riegos.
- 9.—Ley Federal de Colonización (Derogada).

#### **LEGISLACION LOCAL:**

- 1.—Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- 2.—Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.
- 3.—Ley de Fomento Económico del Estado de Baja California.
- 4.—Ley Agrícola y Ganadera del Estado de Baja California.

## **INDICE GENERAL**

# **"BASES JURIDICAS PARA LA PLANEACION DE LA PRODUCCION AGRICOLA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA"**

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPITULO I.—La planeación. Su importancia y contenido jurídico-social.</b>	
1.—Antecedentes .....	19
2.—Concepto .....	23
3.—Sistemas planificadores .....	27
4.—Metodología .....	31
5.—Su naturaleza científica, jurídica y democrática .....	45
<b>CAPITULO II.—El problema agrario y la planeación. El caso de México.</b>	
1.—Aspectos socio-económicos de la distribución de las tierras	55
2.—Génesis y desarrollo del problema agrario mexicano. ....	67
3.—La Reforma Agraria .....	77
4.—Balance de la Reforma Agraria. Principales deficiencias ...	117
<b>CAPITULO III.—Antecedentes agro-económicos del Estado de Baja California.</b>	
1.—Breve descripción geográfica, física y demográfica .....	131
2.—Evolución histórica y aplicación de las Leyes Agrarias .....	137
3.—La actividad agrícola en el Estado .....	153
4.—Problemática actual .....	165
<b>CAPITULO IV.—Objetivos básicos de una planeación agrícola local.</b>	
1.—Obras de infraestructura económica .....	181
2.—Investigaciones del medio físico y geográfico .....	185
3.—Servicios técnicos Estatales .....	189
4.—Tecnificación y organización de los productores .....	193

<b>CAPITULO V.—La planeación económico-agrícola del Estado de Baja California en la Legislación Federal.</b>	
1.—El artículo 27 Constitucional .....	201
2.—El Código Agrario en el sistema de explotación .....	207
3.—La Secretaría de la Presidencia. Acuerdo Sobre Planeación y Coordinación de la Inversión Pública de 1961 .....	221
<b>CAPITULO VI.—Disposiciones legales sobre la planeación económico-agrícola del Estado.</b>	
1.—Constitución local .....	231
2.—Ley de Fomento Económico del Estado de Baja California	235
3.—Ley Agrícola y Ganadera del Estado de Baja California ...	239
4.—Sugerencias para una Ley de Planificación Agropecuaria del Estado .....	243
<b>CAPITULO VII.—Conclusiones .....</b>	<b>255</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>271</b>