



LA MATERIA AGRARIA Y SUS PROYECCIONES
EN DIVERSOS PAISES Y SISTEMAS

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

MEXICO, D. F. 1972

RAZIL GARCIA CUEVAS



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.

A MIS PAPAS:

EMA CUEVAS DE G. SANTACRUZ

JESUS GARCIA SANTACRUZ.

Con todo mi cariño y admiración, el ejemplo que de sus vidas, me ha servido para forjar esta mi pequeña vida de la que soy aprendiz de mis queridos Padres, brindándome apoyo, amor y comprensión.

Además quiero hacer testimonio, de lo que he llegado a ser y pueda tener y hacer se lo deberé a ellos.

A MIS ABUELITOS.

A MIS HERMANOS:

JESUS,
SARITA,
EMITA,
YOLA y
LETY.

Agradezco a ellos el apoyo y cariño que siempre me han brindado, y que me han enseñado a valorar todas las cosas humanas.

A MIS SOBRINOS:

ZULIMA,
EMITA,
MIGUEL ANGEL,
YOLA,
RICARDITO,
SERVANDITO,
LUISITO y
PEPITO.

Con el cariño para todos y cada uno de ellos.

A MIS TIOS:

REBECA,

ENRIQUETA,

ELENA,

JOEL,

JESUS,

JOSE,

ROSARITO.

A quienes por siempre estaré agradecido
por tanto que han hecho por mí.

Y en especial a:

MI PAPA MARIANO y

MI TIO POPO.

Si dependiera de uno escoger entre la vida y la
muerte hubiera preferido que estuviera mi nom--
bre en esta página y que ellos estuvieran gozando
de la vida con sus hijos, pero para mi las --
personas no mueren, sino en la sangre, los lle-
va uno.

AL GENERAL LAZARO CARDENAS DEL RIO.

Con todo mi respeto y Admiración.

A MIS MAESTROS:

Con respeto y admiración a cada uno de ellos que con su sabiduría me orientaron a forjar estos años en la facultad y sus consejos me han servido para - - abrir camino en la vida Profesional.

Y a todos los que me orientaron para - elaborar este trabajo.

AL HONORABLE JURADO.

A LA FACULTAD DE DERECHO.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS.

I N T R O D U C C I O N

La materia agraria, sostén de la economía de un gran número de estados en nuestro planeta, ha sido el tema escogido por nosotros, para el desarrollo del presente trabajo.

Al proyectar nuestro estudio a diversos países y sistemas, hemos dividido nuestro estudio en dos grandes sistemas el socialista y el de los países mal llamados subdesarrollados.

Se podría afirmar que al sistema socialista se opone el capitalista o imperialista y que necesariamente éste debería ser el encuadramiento debido, pero los países capitalistas llamados desarrollados, su problema agrario es tan insignificante o casi nulo, que su análisis no merece dentro de esta tesis nuestra atención.

El socialismo lo hemos enfocado desde seis ángulos diferentes, que consideramos son los más importantes.

Por un lado el socialismo soviético; con la tendencia hacia uno de los extremos de este sistema, es decir el comunismo; por otro lado el que se realiza en los países satélites del bloque soviético, tendiendo el caso concreto de Polonia y Checoslovaquia; en tercer lugar ese socialismo tan específico o como algunos autores han llamado "capitalismo controlado por el estado" que es el yugoslavo; y por último tal vez el socialismo que ha alcanzado en nuestros días la máxima perfección que es el que se realiza dentro del joven estado de Israel.

América Latina no ha estado exenta de ese socialismo, y tenemos dos casos que han merecido nuestra atención y son los de Cuba por una parte y el recién iniciado socialismo chileno.

Indiscutiblemente que el desarrollo de la América Latina va estrechamente vinculado a la materia agraria por lo que este tema mereció nuestra atención, teniendo como ejemplos, si no los únicos, sí de importancia que son el de Perú y el de Venezuela.

Nuestro trabajo hubiera quedado trunco si hubiéramos omitido a México, el cual lo analizamos a nivel histórico desde los antecedentes del artículo 27 constitucional, lema de nuestra Revolución y pilar inquebrantable de nuestra Carta Magna.

Por último la sistemática jurídica del problema agrario y su proyección en el marco de la economía nacional, nos dieron la vi-

sión requerida al respecto.

No debemos desconocer que en el presente momento América --
Latina se ve empujada de una manera necesaria y urgente a dar solu--
ción al problema económico y social que deriva del uso de la tierra.

Estamos conscientes que queda aún mucho por estudiar y que
a nuestro continente le esperan grandes cambios en esta materia, pe--
ro al menos tratamos a través de este estudio de echar la semilla --
que en futuros trabajos podrá germinar, dando resultados positivos -
en esta materia.

No nos queda más que en primer lugar agradecer a todos y ca--
da uno de los maestros que de una u otra forma ayudaron a la termina--
ción de nuestros estudios profesionales, así como a los que motiva--
ron la elaboración del presente trabajo y someter al honorable jurado
nuestro trabajo que con el objeto de obtener la licenciatura en Dere--
cho presentamos, con la confianza que éste refleja las inquietudes -
jurídicas de su autor.

CAPITULO I

PAISES SOCIALISTAS DE EUROPA Y MEDIO ORIENTE

- A).- Yugoslavia.
- B).- Checoslovaquia
- C).- Polonia.
- D).- U.R.S.S.
- E).- Israel.

POLITICA AGRARIA YUGOSLAVA.

Antes de la guerra en Yugoslavia, subsistía todavía una proporción considerable de tierra en manos de un reducido número de -- agricultores ricos y de terratenientes capitalistas. La mayoría de los campesinos eran "campesinos pobres" que solo poseían explotaciones de menos de 5 hectáreas, de la cual obtenían unos ingresos exiguos y de mera subsistencia. Las dos terceras partes (el 67.9%) de las explotaciones tenían menos de 5 hectáreas y ocupaban el 28% de la superficie total. En cambio, 2 100 terratenientes más de 100 hectáreas cada uno, poseían mas tierra que 710 100 campesinos con explotaciones de menos de 2 hectáreas.*

Aunque en Yugoslavia la concentración de la propiedad rural no alcanzó el nivel conocido en otros países, la estructura de la -- propiedad de la tierra mostraba muchas de las características de una rápida penetración de las relaciones capitalistas en la agricultura. El proceso de polarización del campesino y su contínua proletarianización continuó su curso hasta la Segunda Guerra Mundial.

LA ESTRUCTURA AGRARIA EN YUGOSLAVIA ANTES DE LA REFORMA -- AGRARIA DE 1945.

Después de la segunda guerra mundial, gracias a las numerosas medidas de política económica, se inició un proceso de cambio en caminado a transformar la economía capitalista en una economía socialista. La nacionalización de las industrias manufactureras, minas, comercio, empresas de construcción y bancos fueron una de las primeras medidas destinadas a establecer la propiedad social de la producción (1).

La economía yugoslava de la posguerra heredó todas las características de la situación anterior; Yugoslavia, antes de la guerra, era un país poco desarrollado, con un ingreso nacional por habitante que apenas rebasaba los 200 dólares de los EE. UU. El 75% de la población trabajaba en la agricultura, en cultivos principales de subsistencia. La tasa de aumento del PNB era muy reducida, representando para todo el período de entre las guerras (1923-1940), únicamente el 1.9% anual al incremento de la población.*

Se agrava la situación por el hecho de que la economía yugoslava se resintió enormemente por las destrucciones ocasionadas -- por la guerra. La Comisión Aliada de reparaciones estimó las pérdidas efectivas de Yugoslavia en 9.100 millones de dólares. Si a ésto se añade el hecho de que el 12% de la población yugoslava (1.720,000 personas) de la preguerra murió o desapareció durante el conflicto, se tendrá una idea aproximada de la ingente tarea que la planifica--

ción del desarrollo económico tuvo que llevar a cabo en los primeros años de la posguerra. *

La Segunda Guerra a quien más afectó fue a Yugoslavia; cerca del 15% de las explotaciones quedaron completamente destruídas, - incluido todo el material y ganado. Durante los cuatro años de guerra se perdió el 62% del ganado equino, el 56% del vacuno, el 63% -- del ovino y el 59% del porcino. Las pérdidas de material y maquinaria agrícola fueron del 70% del valor total. *

En agricultura, la reforma agraria era el primer requisito previo para el logro de un desarrollo más rápido.

Los campesinos pobres, que constituyeron la mayoría de los combatientes que formaron las unidades de guerrilleros durante la -- Guerra de Liberación (1941-1945) contra los invasores y los quislings, estaban seguros en que el nuevo gobierno resolvería el problema agrario. Durante la guerra incluso se produjeron en las aldeas cambios espontáneos en las relaciones entre propietarios y arrendatarios. -- Los pequeños campesinos se negaban a pagar la renta de la tierra - - arrendada que cultivaban y algunos grandes terratenientes abandonaron sus propiedades; además, la mayor parte de las minorías alemanas se retiraron de Yugoslavia en 1944, quedando abandonadas las tierras en las zonas más fértiles (2).

Esta solución no podría aplazarse. Al quedar libre el país en 1945, era necesario llevar a cabo una distribución más apropiada de la tierra mediante una reforma agraria.

Mosa Pijade, uno de los jefes de la guerra de liberación en 1945, escribía: "En estos momentos y circunstancias, no hay nada que justifique aplazar solución de este gran problema social. La importancia de esta cuestión vital en nuestro país, que cuenta con un porcentaje tan elevado de población rural, no precisa de otros argumentos. Es sabido, asimismo, que tenemos una numerosa población rural de campesinos que no poseen tierra alguna y que en Yugoslavia la mayoría de los agricultores pequeños no pueden vivir, ellos y sus familias, con los ingresos obtenidos en sus reducidas explotaciones. El hambre de tierras del campesino es un fenómeno generalizado en todo el país. La actual distribución de la propiedad de la tierra, que - convierte a la mayor parte de la población rural en unos indigentes hambrientos con una subsistencia insegura, debe ser totalmente revisada y corregida a favor de las masas de campesinos pobres".

Después de cuatro meses de la liberación del país el 23 de agosto de 1945, la Asamblea Federal promulgaba la Ley sobre Reforma Agraria.

Las reformas agrarias a veces limitan la superficie de las grandes propiedades a un máximo, sin embargo la Ley Yugoslava en 1945 se proponía liquidar definitivamente las grandes explotaciones capitalistas. Para ello, no se hacía referencia al tamaño de la propiedad sino a la relación del propietario con la tierra. Este es el verdadero significado del Art. 1o. de la Ley en el que se dice: "la tierra pertenece al que la cultiva". Por tal motivo se estudiaba individualmente el caso de cada propietario o cada forma de posesión. En primer lugar la relación entre el propietario y su tierra, se determinaba según que el propietario cultivase o no personalmente sus tierras o las arrendase a otras personas parcial o totalmente, etc. Sobre estos hechos se tomaron las medidas siguientes: qué tierra, -- por encima del máximo permitido, debía expropiarse y qué compensación se daría al propietario.

La legislación yugoslava sobre reforma agraria, expropió sin compensación alguna y se entregaron al Fondo Rural establecido por la reforma agraria las tierras siguientes:

- A).- Toda la tierra propiedad de no agricultores, si el propietario la arrendaba o la cultivaba exclusivamente con mano de obra asalariada o si la propiedad excedía de 25 a 25 hectáreas de tierra cultivada o de 45 hectáreas de superficie total.
- B).- La tierra propiedad de bancos, cajas de ahorro, empresas industriales o de otra clase, etc.
- C).- Las propiedades rurales de iglesias, monasterios, instituciones religiosas, legados religiosos o seculares, por encima del máximo permitido de 10 hectáreas. (Las instituciones religiosas de importancia histórica o de otra índole fueron autorizadas a conservar 30 hectáreas de tierras cultivada además de 30 hectáreas de bosques).

La ley estipulaba una compensación equivalente al rendimiento de un año de la tierra expropiada en los casos siguientes:

- A).- En todas las tierras expropiadas por encima de 3 a 5 hectáreas a no agricultores cuya propiedad no excediera de 25 a 35 hectáreas de tierra cultivada o de 45 hectáreas de superficie total.
- B).- En las tierras expropiadas a agricultores que poseían mas del máximo permitido por la Ley (20 a 35 hectáreas de tierra cultivada).
- C).- En las tierras propiedad de personas desaparecidas en la Segunda Guerra Mundial o de ciudadanos alemanes o de agricultores -- que se trasladaron a otra parte del país y en las tierras confiscadas.

En el cuadro 1 figura la composición para todo el país del Fondo Rural, según el origen de la tierra.

CUADRO 1.- COMPOSICION DEL FONDO RURAL POR TIPOS DE PROPIEDAD PARA - EL CONJUNTO DE YUGOSLAVIA. *

Típos de Propiedades.	Núms. de Props.	Sup. en Has.
1). Grandes propiedades privadas.	2,738	237,931
2). Tierras pertenecientes a Bancos.	1,002	85,921
3). Propiedades de iglesias, monasterios, etc.	2,771	173,367
4). Tierras de agricultores por encima del máximo.	8,721	124,032
5). Propiedades de no agricultores.	14,498	113,924
6). Propietarios desaparecidos.	4,938	32,305
7). Propietarios alemanes.	98,719	638,192
8). Tierras confiscadas por sentencias de los Tribunales Populares.	10,287	94,455
9). Tierras del Estado asignadas al Fondo.	331	12,232
10). Propiedades abandonadas.	14,806	49,690
11). Tierras Comunales.	56	1,345
12). Ciudadanos extranjeros.	1,631	14,588
13). Tierras procedente de la Ley de Revisiones.	6,777	21,789
14). Legados, etc.	--	12,096
Total.:	167,275	1,611,867

DISTRIBUCION DE LA TIERRA ASIGNADA AL FONDO RURAL EN VIRTUD DE LA LEGISLACION SOBRE REFORMA AGRARIA.

El Fondo Rural, creado por la Ley Sobre Reforma Agraria, se utilizó para:

- A).- Mejorar la situación del campesino pobre y sin tierras;
- B).- Reasentar una parte de la población pobre de las zonas montañosas en las llanuras fértiles.
- C).- Reforzar el sector socialista en la agricultura formando grandes explotaciones socialistas y cooperativas.

En el siguiente cuadro se indica la distribución de las tierras entregadas al Fondo Rural.

	Número de beneficiarios.	Superficie en hectáreas.
1). Tierra adicional entregada a campesinos propietarios.	80,001	141,332
2). A campesinos sin tierras.	70,701	144,762
3). Tierra adicional entregada a campesinos sin tierras.	112,513	120,943
4). A colonos procedentes de - - otras zonas.	43,586	235,910
5). A colonos locales.	24,376	102,137
6). A cooperativas agrícolas de producción total	330,250	791,755
7). A explotaciones socialistas.	117	303,685
8). A instituciones pedagógicas y sanitarias.	235	19,381
9). A instituciones estatales.	64	21,441
10). Bosquez.	--	389,843
11). Nueva tierra en Backa y tierra no distribuída en Bosnia y Herzegovina por tratarse - de parcelas diseminadas (situación en 1948).	--	85,679
T o t a l :		1,611,784

La tierra que se entregaba a los campesinos individuales, libre de toda carga, estaba situada principalmente en las planicies agrícolas de Vojvodina, que constituyen las zonas más fértiles de Yugoslavia. Aproximadamente la mitad de esas tierras, equivalente al 31% del total del Fondo Rural, se utilizó principalmente para asentar a excombatientes del Ejército Popular Yugoslavo procedentes de regiones económicamente deprimidas, que habían solicitado esas tierras comprometiéndose a cultivarlas con sus familias. La colonización fué llevada a cabo por la Comisión Central encargada de asentar a los excombatientes en Vojvodina, organismo establecido por el Consejo Agrario. Unas 42,000 familias, con un total de 246,666 miembros, se asentaron en esa región en el transcurso de un año. Cada uno de los colonos recibía por término medio, 5.5 hectáreas de tierra, aunque los que se establecían en las proximidades de grandes ciudades recibían una superficie algo menor. *

La Reforma Agraria consolidó la alianza entre trabajadores y campesinos que se forjó durante la Guerra de Liberación Popular. Más de 300,000 familias rurales, con un total de dos millones de personas, recibieron tierras, lo que hizo sentir que el nuevo gobierno era realmente un gobierno del pueblo y que los problemas del campesino se habían convertido en problemas de toda la comunidad.

Conseguir tierras era el deseo mas arraigado y profundo de los campesinos pobres. Las propiedades de terratenientes y bancos cayeron bajo el hacha de la Reforma Agraria y, al fijar un máximo de superficie, se puso un tope a las adquisiciones de tierras por los campesinos ricos.

Centenares de miles de hectáreas de tierra han sido cultivadas eficazmente por los nuevos colonos. Posteriormente, la mayor parte de esos colonos cultivaron en común sus tierras sobre una base cooperativa. Por razones puramente económicas, este sistema pudo llevarse a la práctica dos ó tres años después de que se hubiese distribuido la tierra.

Al reducir las grandes propiedades a un tamaño medio y al aumentar las pequeñas explotaciones para que adquirieran igualmente unas dimensiones medias, la Reforma Agraria introdujo cierta uniformidad en las aldeas. El incremento del número de explotaciones y la mejora considerable de la de nutrición de la población rural hizo que se intensificasen cada vez más productos para su consumo directo.

Los colonos, procedentes de regiones montañosas, dotados de útiles de labor inadecuados y sin experiencia sobre los métodos de cultivo apropiados a las fértiles tierras de las planicies, se sentían inclinados a establecer relaciones estrechas con las cooperativas o se sumaban fácilmente a las cooperativas rurales de producción. El nuevo modelo de explotación destinado a imponerse en la organización agraria era la explotación socialista reforzada. Sin ser exacta, daba buenos resultados y pronto se convirtió en uno de los principales medios de propagar en la agricultura los métodos modernos de producción.

UN INTENTO DE COLECTIVIZACION DE LA AGRICULTURA (1949-1952).

En un momento del proceso yugoslavo de industrialización, la reducida tasa de crecimiento de la producción agrícola resultó ser un obstáculo para el progreso de la industrialización en general y para el desarrollo de las relaciones socialistas en particular. La producción a pequeña escala, no estaba en situación de atender la creciente demanda del mercado derivada de la rápida industrialización y de los cambios en la estructura socio-económica de la población. La gente que comía cebada y maíz pasó a consumir pan de trigo. Las necesidades cada vez mayores requerían una mayor oferta de carne y leche y de otros productos. Y así en 1950 Yugoslavia, que había sido anteriormente un país exportador, comenzó a importar alimentos en cantidades relativamente elevadas.

La diferencia entre la demanda global de productos agrícolas y el volumen de la oferta efectiva tuvo consecuencias adversas -

tanto en la posibilidad de asegurar unos suministros adecuados de -- materias primas a la industria yugoslava como en el nivel de vida ge-
neral, a pesar de dedicarse una gran cantidad de divisas a mitigar --
la gravedad de esos problemas. La colectivización de la agricultura
yugoslava alcanzó su máximo en 1951 cuando la quinta parte de toda --
la tierra cultivada se explotaba en régimen cooperativo.

El intento de resolver estos problemas integrando simplemen-
te zonas agrícolas en cooperativas de trabajo, sin introducir nuevas
técnicas agrícolas, surtió efectos mas bien pobres en la producción.
Había en efecto, cuatro tipos de tales cooperativas y se consideraba
que el tipo más alto fuese el que se parecía a los koljoces en la --
Unión Soviética.

E. Kardelj hace resaltar muy bien esta conclusión en su li-
bro dedicado a las principales cuestiones de política agrícola cuando
dice: "A nuestro juicio, el carácter de la producción viene deter-
minado por los medios básicos de producción, por los útiles de traba-
jo. Esto influye tanto en el carácter social del trabajo agrícola --
como en la forma en que interviene la propiedad en las relaciones --
económicas y sociales. La propiedad de la tierra es uno de los facto-
res materiales y ejerce una función decreciente bajo el socialismo,
en la misma medida en que las técnicas agrícolas modernas comienzan
a desempeñar un papel mayor en el proceso de producción; y al contra-
rio, si no se aplica esa tecnología moderna o si sólo se dispone de
ella en cantidad insuficiente, cabe plantearse la cuestión de qué es
más productivo, la explotación privada o una organización basada en
el cultivo en común de la tierra e impuesta por el Estado" (3).

La Asamblea Federal aprobó en 1957 una declaración en este
sentido: "En nuestro caso, la colectivización de la tierra sobre la
base del simple cultivo en común de la tierra no ha entrañado el ne-
cesario incremento de la productividad del trabajo en la agricultura,
El intento de desarrollar una producción moderna y a gran escala so-
bre la base de los métodos y principios empleados para organizar coo-
perativas agrícolas de trabajo no dió resultados satisfactorios en --
nuestras condiciones, de forma que la breve experiencia de esas coo-
perativas mostró unas características negativas, esto es, la pérdida
del interés del productor y la disminución de la producción" (4).

A pesar de estos problemas, la industrialización contribuyó
poco a poco a resolver el problema agrario.

La Ley de 1953 sobre el Fondo de Tierras de Propiedad So- -
cial fué, en cierto modo, una consecuencia lógica de los cambios en
las relaciones de la propiedad que habían sido establecidas por la -
Reforma Agraria de 1945 a 1948.

Los beneficiarios de las entregas de tierras del Fondo --
Creado por la nueva Ley pertenecían a las categorías siguientes:

BENEFICIARIOS DE LAS ENTREGAS DE TIERRAS. *

Tierra de propiedad social:	103.500
Cooperativas de productores:	80.800
Cooperativas del tipo general:	42.600
No distribuídas (5):	49.000
T o t a l :	<u>275.900</u>

La Ley de 1953 sobre el Fondo de Tierras de Propiedad So--
cial, contribuyó a la expansión de las grandes explotaciones socialis--
tas; impidió la concentración de la tierra en manos privadas y creó
condiciones adicionales para un desarrollo más rápido de las relacio--
nes socialistas en el campo.

NUEVOS CAMINOS DE REFORMA AGRARIA.

Después de 1952 produjo un cambio en los métodos de la polí--
tica agraria. En 1953 se reorganizaron las cooperativas de trabajos;
ese mismo año se abolió lo que quedaba del sistema de entregas obli--
gatorias así como el sistema de la planificación administrativa. Se
dejó que los precios de los productos agrícolas se fijasen librement--
te en el mercado. Se establecieron sendos fondos sobre material --
agrícola y fertilizantes. Todas estas medidas crearon condiciones --
más favorables para el aumento de la producción agrícola.

De este modo se asentaron las bases para lograr un adecuado
desarrollo a largo plazo de la agricultura. En este proceso desempe--
ñaron una función muy importante las organizaciones cooperativas, a
las que incumbía canalizar los esfuerzos de los cultivadores en la --
esfera de la producción, sin poner por ello trabas al espíritu de --
iniciativa individual.

Siguiendo esta línea, la Asamblea Federal Popular votó en --
1957 la Resolución sobre los métodos de fomentar la agricultura y el
sistema cooperativo, en la que se formularon los objetivos básicos --
de la nueva política agraria. Dos factores constituyeron la base de
la nueva política; introducción más rápida en la agricultura de la --
tecnología moderna y mayor hincapié en las fuerzas socialistas, en --
las grandes explotaciones de propiedad social, y especialmente, en --
las cooperativas.

Con este programa como punto de partida, que se formuló de
manera detallada, se elaboraron y se llevaron a la práctica nuevos --
principios y métodos de política agraria. En primer lugar tratare--

mos de describir los principios y explicar después los resultados -- prácticos de esa política.

Empezaremos por las cooperativas y los métodos de cooperación en la agricultura. La cooperación no es un privilegio de nadie; los campesinos, las empresas de la industria manufacturera o las explotaciones a gran escala pueden introducir en el sector rural nuevos métodos de cooperación, con objeto de aumentar la producción -- agrícola.

Se practican tres formas de cooperación:

- A).- La forma más frecuente es la colaboración entre los campesinos individuales y las cooperativas, sobre la base de introducir -- nuevas técnicas agrícolas en las explotaciones de los campesinos. Las cooperativas se encargan de suministrar a los cultivadores tractores y otra maquinaria, abono, etc. Todos estos bienes y servicios los venden al contado o a crédito.
- B).- Una forma de cooperación más compleja es la que consiste en que los campesinos establezcan relaciones más estrechas con las cooperativas sobre una base contractual. Los campesinos se comprometen a dedicar una determinada extensión de tierra a un cultivo que interese a la cooperativa y a entregar a ésta la cosecha. Esto se denomina "producción por contrato". La cooperativa proporciona asesoramiento y tecnología al campesino en virtud del contrato y a cambio de que el campesino le venda el producto de su tierra. Se fija precio mínimo pero la cooperativa está obligada a pagar un precio más elevado si los precios del mercado -- son superiores al precio mínimo.
- C).- En la tercera forma, las cooperativas se encargan de organizar la producción de la tierra del campesino. En estos casos, la -- cooperativa paga los impuestos en nombre del campesino y abona a éste una renta que se establece, de común acuerdo, además de comprometerse a proporcionarle trabajo en sus tierras. Las cooperativas centran todos sus esfuerzos en intensificar la producción agrícola y en hacer rentable la explotación.

Estas tres formas de cooperación son muy interesantes para el campesino y ventajosas desde el punto de vista de la política -- agraria. Obligan, por motivos económicos a introducir y aplicar una tecnología moderna en la agricultura y a incrementar la producción -- total.

EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS AGRARIAS DE LA POSTGUERRA.

Los principales resultados de los cambios en la agricultura

yugoslava son:

1.- El problema principal de todos los países menos desarrollados es exceso de población rural, que entraña no solo una relación desfavorable hombre-tierra, sino también la fragmentación de las explotaciones, unos métodos de cultivo a pequeña escala y, especialmente, la existencia de una gran cantidad de personas semiemp das.

Estos problemas eran los principales aspectos negativos de la agricultura yugoslava de la postguerra. Se calculaba por aquel entonces que del 20% al 45% de los trabajadores agrícolas sobraban y hubiesen podido suprimirse sin merma de la producción agrícola. Por este motivo, la política económica de la nueva Yugoslavia hizo hinc pié en la industrialización del país, a fin de lograr un rápido des plazamiento de la mano de obra rural hacia los sectores no agrícolas.

Este rápido proceso de cambio social y económico, visto desde esta perspectiva de la agricultura, se refleja en el cuadro siguiente:

Mano de obra agrícola en Yugoslavia de *
1921 a 1961.

CENSO.	P O B L A C I O N (MILES).		PORCENTAJE POBLACION.	TRABAJADORES AGRICOLAS (EN MILES)		
1931	12,545	9,885	78.8	5,118	3,027	2,091
1931	14,534	11,132	76.6	5,294	3,339	1,955
1939	16,241	12,100	75.1	5,800	3,600	2,200
1945 *	15,100	11,300	75.0	5,700	3,450	2,250
1948	15,842	10,696	67.2	5,627	3,357	2,270
1953	16,991	10,316	60.9	5,361	3,198	2,164
1961	18,549	9,173	50.5	4,731	2,728	2,004
1966 *	19,756	8,900	45.0			

* Estimaciones.

Fuente: Anuario estadístico yugoslavo de 1964.

La industrialización del país hizo que la población agrícola disminuyera constantemente tanto en términos absolutos como relativos. Su contribución mas valiosa a la agricultura fue la migración de la mano de obra rural, a otros sectores. Entre 1948 y 1961 el número de trabajadores del campo disminuyó a un ritmo superior al 1% anual. *

En esta tendencia tan acusada conviene resaltar dos caracte rísticas:

- A).- Los jóvenes en particular y los hombres en general son los que más emigran a los sectores no agrícolas. Esto conduce a la feminización y senilización de la mano de obra agrícola, lo que repercute en la tasa de crecimiento de la producción agrícola.
- B).- La lentitud con que se desarrolla la urbanización en Yugoslavia, los cambios en la composición profesional de la fuerza de trabajo no van acompañados de cambios en el lugar de residencia. Existe un gran número cada vez mayor de campesinos que pasan a trabajar a actividades no agrícolas y que siguen viviendo en sus tierras. Este tipo de trabajadores plantea numerosos problemas a la agricultura y la industria.

2.- Puede considerarse que la tasa de crecimiento de la producción agrícola expresa en síntesis la eficacia de las medidas aplicadas en el sector rural.

Al evaluar la agricultura yugoslava de esa manera, se observará que los resultados logrados hasta la fecha son sumamente positivos. La tasa media de crecimiento acumulado de la producción agrícola desde el final de la guerra (1946-1965) ha sido del 3.7% anual, lo que ha permitido un incremento de la producción agrícola por habitante del orden del 25%. El aumento de la producción total fue mayor en el segundo decenio de la postguerra (1956-1965), en que llegó a ser del 4.5% anual. Si se tiene en cuenta que estos resultados se lograron mientras disminuía el volumen total de la mano de obra agrícola, se comprenderá que el incremento de la productividad del trabajo en la agricultura ha sido enorme, hecho que ha contribuido considerablemente al crecimiento de la productividad global de la economía yugoslava. *

Afirmaciones análogas pueden encontrarse en el análisis del segundo decenio de la postguerra. (El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1960) (6), donde se examinan las tasas de crecimiento de la producción agrícola y de la población de 55 países, de todos los cuales la FAO calcula los índices de producción agrícola. De 24 países desarrollados, únicamente en tres (Grecia, Israel y Yugoslavia) la producción por habitante aumentó entre 1956 y 1965 a un ritmo superior al 3% anual.

3.- Finalmente debemos examinar los efectos de las reformas agrarias sobre la intensidad de la producción. En Yugoslavia, como en muchos otros países la mayor parte de la tierra cultivable está hoy día en explotación. Los nuevos incrementos de la producción agrícola solo pueden obtenerse intensificando el rendimiento de las tierras cultivadas.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución a largo pla-

zo de los rendimientos de los cultivos más importantes en Yugoslavia.

RENDIMIENTOS MEDIOS EN TODO EL TERRITORIO YUGOSLAVO. * 1909-1964.

CULTIVO. EN QUINTALES POR HECTAREA.

	1909-13	1926-30	1936-40	1947-51	1952-56	1957-61	1962-64
Trigo	10.4	11.4	11.9	12.0	10.6	16.2	17.8
Maíz	14.8	13.6	17.5	16.2	12.8	21.4	24.1
Remolacha	223	160	199	150	152	253	284
Patata	75	52	64	69	76	102	90

Como se pudo ver en el anterior cuadro el largo período de estancamiento en la evolución de los rendimientos, que es una característica de la agricultura de los países menos desarrollados, se superó definitivamente en el período 1957-61. Desde esos años los rendimientos han aumentado de forma constante y pronunciada, siendo ahora superiores en un 60% al nivel de la preguerra en los cultivos más importantes. Esto se debió en gran parte a la introducción de nuevas técnicas agrícolas en las explotaciones individuales.

YUGOSLAVIA.

=====
=====

- * Los Cuadros Sinópticos.- Sacados para Fondo Rural para Tipos de Propiedad.
- * Estadísticas Sacadas.- Según el Censo de Población del libro Problemas de la Política Agraria Socialista Belgrado, 1959, Kanedly.
- * Economic Research Service U.S. Department of Agriculture Change in Agricultura in 26 Developing Nations, 1948-1963. Foring Agricultural Economic Depent, No. 27, Washington, D. C. 1965. P.12.

C H E C O S L O V A Q U I A .
=====

LAS REFORMAS AGRARIAS Y EL COOPERATIVISMO AGRICOLA EN CHECOSLOVAQUIA.

LAS REFORMAS AGRARIAS.

CHECOSLOVAQUIA como estado independiente nació hace cincuenta años. Uno de los acontecimientos más importantes que han influi-

do en su desarrollo son las reformas agrarias llevadas a cabo en 1919 y en el período 1945-48. Es interesante comparas su carácter y tamaño y formas de ejecución tomando en cuenta el hecho de que la primera reforma fué introducida poco después del establecimiento de la República sobre los escombros del imperio de Austria Hungría, mientras la segunda se llevó a cabo en el período que sentó las bases para el actual estado socialista (7).

REFORMA AGRARIA DEL 1919.

El imperio de Austria-Hungría era un estado multinacional semifeudal. La República de Checoslovaquia heredó, por un lado, un 80% de la industria de toda la ex-monarquía y por el otro, un régimen considerablemente diferente de posesión de la tierra. Los campesinos no excedían las dos hectáreas. Estos campesinos representaban un 52% de todos los poseedores de la tierra en la República de Checoslovaquia y las tierras que cultivaban equivalían al 8% del total de la tierra disponible. Los pequeños agricultores que disponían de 2 ó 5 hectáreas de tierras (cultivándolas solos con sus familias) representaban la cuarta parte de los agricultores administrando un 15.3% de las tierras. Los campesinos medios que disponían de 5 - 15 hectáreas de tierras, representaban un 11.3% de todos los agricultores, pero cultivaban un 15.8% de las tierras. La fuerza política y económica decisiva que diariamente se ejercía sobre la vida de la aldea, era la de los grandes agricultores que poseían 15.50 hectáreas de tierras. Estos agricultores representaban un 12.2% de todos los campesinos del país pero administraban un 44.9% de la tierra. Los granjeros (más de 50 hectáreas) y los latifundistas (más de 100 hectáreas) eran representantes de avanzadas granjas agrícolas administradas con base a métodos modernos de cultivo y explotación. Este sector estaba interesado en debilitar la influencia y los bienes de la nobleza foránea. Hasta había latifundistas que disponían de más de 100 mil hectáreas de tierras; pero estos latifundios pertenecían en la mayoría de los casos a la vieja aristocracia. *

Poco después de su formación, en el año 1918, la República de Checoslovaquia, al igual que muchos otros estados en Europa Central y Sudoriental, fué influida por los acontecimientos revolucionarios de la Rusia Soviética, particularmente por el "decreto sobre la tierra". Este decreto ejerció notable influencia en la realización de la reforma agraria de 13 países europeos y afectó en total un 11% de las tierras disponibles.

En la República de Checoslovaquia, la ley sobre la reforma agraria fué aprobada por el parlamento en el año de 1919 en desafío a la oposición de algunos partidos políticos. Con base a las estipulaciones de reforma, todos los latifundios con más de 150 hectáreas de tierra cultivable fueron confiscados; el derecho de confiscar y repartir la tierra era privativo del Estado. La función más impor-

tante en la Oficina Agraria Estatal, a la cual fué confiada, en definitiva, la ejecución de la reforma agraria, fué la de repartir entre los principales partidos y, en particular, dirigentes del partido agrario, la tierra expropiada o confiscada. Los precios de indemnización por la tierra secuestrada fueron fijados en base al nivel de los años 1913-1915.

Después de la derrota de las fuerzas obreras revolucionarias en 1920, se operaron cambios radicales en la ejecución de la reforma agraria. Del total de la tierra secuestrada, el 15.6% fué repartido entre los pequeños agricultores, el 8.9% fué nacionalizado, el 7.7% dedicado a las llamadas granjas residenciales (de 100 hectáreas) y el 67.8% fué devuelto a sus propietarios primitivos. En la práctica esto significaba que entre 316.000 pequeños agricultores -- 634.000 hectáreas de tierra (o sea aproximadamente dos hectáreas por agricultor) y fueron creadas 2.055 granjas residenciales asignadas a prominentes políticos de los partidos burgueses y otras personalidades. Toda la acción terminó en 1935 con el llamado acuerdo general sobre el aplazamiento de la reforma agraria. De esta manera, la reforma agraria del 1919 reducida con el andar del tiempo al mínimo sirvió a los intereses del Partido Agrario que se convirtió en el -- partido más poderoso del país.

Durante la ocupación de Checoslovaquia por la Alemania Nazi, en el período 1939-45, fue secuestrada una gran parte de las regiones fronterizas y anexada al "Reich" de Hitler. Los habitantes checos fueron expulsados de estas regiones y consecuentemente privados de sus tierras. *

Además, los ocupantes transformaron la Oficina Agraria Estatal del territorio del llamado "Protectorado" en instrumento de la colonización forzada. Durante la guerra, los nazis secuestraron más de 500.000 hectáreas de tierra.

Después de la liberación de Checoslovaquia de 1945; el programa del nuevo gobierno trazó la consigna: "la tierra pertenece a los que la trabajan".

REFORMA AGRARIA DESPUES DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

La confiscación de la tierra que durante la guerra, administraba el enemigo y sus secuaces, representaba la mayor parte de la tierra recuperada, con 3 millones de hectáreas de tierra agrícola y forestal, o sea un 25% de la superficie de toda la República. Dos terceras partes de estas tierras secuestradas abarcaban el territorio que Hitler había ocupado en septiembre de 1938 después del dictado de Munich. En base a la decisión de la Conferencia de Potsdam, --

fueron desalojados de este territorio los alemanes nazis y sus tierras fueron ocupadas por los propietarios originales o los nuevos interesados que recibieron la tierra como sobrevivientes de la ocupación. Hasta la primavera de 1946, por ejemplo, 120.000 nuevos colonos tomaron posesión de sus terrenos por medio del decreto expedido, para la adquisición de la tierra, edificios agrícolas, viviendas e inventario. Recibieron, por término medio, 10.13 hectáreas de tierra. Sin embargo, con estas medidas no terminó la repoblación. El pago por la tierra adquirida representaba el valor de dos cosechas, pagadero en 15 años. Esto significaba que las tierras secuestradas pudieron ser adquiridas también por los obreros agrícolas más pobres y los sin tierra. *

La ejecución de esta etapa de la reforma agraria fué confiada a las comisiones electas de repoblación y agricultura de las cuales fueron excluidos los latifundios y sus partidarios.

La próxima etapa de la reforma agraria abarcó la Ley sobre la revisión de la reforma del 1919. Debido a la oposición de algunos partidos políticos esta Ley fué aprobada en 1947. Fueron revisados 2,307 casos y liquidadas las granjas residuales. Fue terminada la recuperación de la tierra en total 1028 mil hectáreas y un 94% de la misma fué repartido y el resto devuelto a sus propietarios originales. *

La nueva reforma agraria fué impuesta con la base legal de la constitución aprobada en mayo de 1948. En dicha base, a la reforma consistió en la posesión privada de la tierra limitada a 50 hectáreas y el propietario fue obligado a cultivarla. Esto significa que la nueva reforma agraria precedió a secuestrar también las granjas de menor tamaño, si el propietario no trabajaba su tierra o en caso de servir a fines especulativos.

Esta reforma representó una de las alternativas de la solución de las relaciones entre los propietarios y la tierra, creando las premisas para la posterior colectivización de la aldea. La confiscación abarcó 432905 hectáreas de tierra que fueron repartidas en su totalidad, entre los agricultores las granjas del Estado y las cooperativas agrícolas, junto con las granjas del Estado, administran el 91% de toda la tierra (las propias cooperativas administran más del 70%). Esta realidad crea condiciones favorables para el desarrollo de la producción agrícola moderna en gran escala.

EL COOPERATIVISMO AGRICOLA.

Podemos decir que las cooperativas agrícolas existían en el territorio de Checoslovaquia desde antes de la primera Guerra Mundial. Sin embargo, en comparación con el cooperativismo agrícola ac

tual, se trataba de un principio por completo distinto de la existencia cooperativa; éstas constituían un instrumento de protección económica en favor de los latifundios y sus organizaciones: fue por ello, justamente que orientaban sus actividades en su mayor parte a la adquisición, ventas, financiamiento y elaboración de productos y en menor escala, a la actividad productiva. A pesar de ello, no tenían las cooperativas agrícolas hasta el fin de la segunda conflagración mundial, en escala nacional, ninguna gran importancia, basando su actividad en los elementos que se apoyan también las cooperativas de hoy; la organización, la cooperación y la gran producción.

Justamente gracias a estos elementos, ofrecía el cooperativismo agrícola premisas técnicas y sociales para tornarse después del año 1945 en una forma conveniente de la transición de pequeños productores al sistema socialista de la gran producción.

Dentro del marco de la reforma agraria fueron repartidas, en el año 1945, entre 1,400 000 agricultores sin tierra y a pequeños campesinos, más de 2.3 millones de hectáreas de tierra. Sin embargo, pronto se vió que la pequeña producción no llevaba a ningún aumento de la producción y menos a la eliminación del trabajo duro de los campesinos. Por ello y para ello, en el año 1948 nacieron las primeras cooperativas agrícolas, únicas que se ocuparon de toda la actividad productora y cuyos estatutos convenían a la mayoría de los agricultores, haciendo que su número aumentara constantemente. En el año 1960 tenían las cooperativas en la agricultura checoslovaca ya una notable supremacía. La evolución desde la pequeña producción privada a la gran producción cooperativa del año 1948 al año 1964. *

Hoy día las Cooperativas Agrícolas labran únicamente el 60% de toda la tierra agrícola y junto con las Fincas del Estado y con las demás empresas estatales especializadas, aseguran la producción agrícola en el 91% de tierra agrícola. Su tamaño promedio es de 650 hectáreas, extensión que según los técnicos ofrece condiciones propicias para la gran producción.

Los trabajadores de las cooperativas se han familiarizado en el transcurso de años con la tecnología de la gran producción-cosecha directa con máquinas combinadas de cereales, cosecha dividida de cereales, cosecha mecanizada de remolacha, patatas y maíz, labranza rotatoria, siembra de semillas rectificadas y mejoradas, conservación de pienso en torres depósitos, cria de terneras en casas de gran capacidad, producción de carne en grandes plantas de engorde, cuidado de la tierra a base de análisis científicos y planes detallados de estiercolamiento, etc. En estos esfuerzos han sido puestos a disposición de las cooperativas gracias a la creación y sostenimiento de una serie de institutos de investigación y servicios de asesoramiento manejados por el propio Estado.

Para la implantación de la nueva tecnología en la práctica, hacía falta una gran cantidad de máquinas; las cooperativas se las procuraban por medio de compra o las arrendaban de las Estaciones de Máquinas y Tractores, cuya red fue organizada y diseminada por todo el país.

En las empresas cooperativas y estatales agrícolas quedaron satisfechas en los años de 1948-1963 las exigencias básicas sobre la edificación de instalaciones indispensables para la producción rentable. Fueron edificados establos para 3,800,000 cabezas de ganado; 4,750 000 cerdos; 3 millones de gallinas; capacidades para el engorde de broilers y en la mayoría de las cooperativas fueron realizadas -- instalaciones de ensilado, depósitos y talleres de reparación. Como una rama complementaria fué organizada la producción industrial de -- mezclas forrajeras, de las que se producen 3.5 millones de toneladas al año; la producción de abonos artificiales fué considerablemente -- ampliado y se continúa a un ritmo muy acelerado.

Las experiencias crecientes, las suficientes máquinas agrícolas y el mejor cuidado de la tierra se pusieron de manifiesto en -- los resultados alcanzados sobre todo en los últimos dos años. En el año 1967 aumentaron los rendimientos por hectárea de cereales a la -- par con los promedios de la preguerra, de un 30 a 40%; en 1967 se cosecharon 25.5 quintales métricos por hectárea de trigo, 20.1 q/ha. -- de centeno, 23.5 q/ha. de cebada, etc. Las cooperativas agrícolas -- tienen también el merecimiento principal del aumento de la producción agrícola bruta por hectárea en el período de los años de 1964-67 en comparación con el de 1960-63 en un 8.7% y en caso de la producción para el mercado, en 13.7%.

Los buenos resultados económicos repercutieron, como es lógico, también en las rentas gruesas de las cooperativas y en las remuneraciones pagadas a los individuales trabajadores. El salario -- mensual promedio de un cooperativista aumentó de 734 coronas en los años 1960 hasta 1963, a 1210 coronas en el año 1967.

A pesar de estos resultados indudablemente positivos hay en el cooperativismo agrícola toda una serie de problemas serios. Se -- comprobó este hecho en el VII Congreso de las Cooperativas Agrícolas Unicas que tuvo lugar a principios del mes de febrero de 1968 en Praga. En 1967 entró en vigor el nuevo sistema de la gestión de la agricultura que sustituye el sistema anterior del desglose y repartición de las tareas entre las empresas agrícolas de modo directivo por parte de los órganos superiores,

El nuevo sistema de dirección, que está en vigor desde enero de 1967, reemplazó al anterior sistema de tareas adjudicadas a -- las diferentes empresas agrícolas por resortes económicos flexibles

orientados a reforzar la autonomía de las cooperativas, la posibilidad de elegir libremente el programa de producción y de desarrollar el espíritu emprendedor. En esta concepción moderna desempeñan un importante papel las asociaciones agrícolas distritales cuya tarea consiste en coordinar la producción al nivel del distrito en armonía con los intereses de toda la sociedad. En estas asociaciones se agrupan voluntariamente en cooperativas, granjas del estado, empresas de abastecimiento con productos agropecuarios, estaciones de máquinas y tractores, empresas alimenticias locales, instituciones de acopios, etc., con el propósito de trabajar en común sobre el principio de ventajas idénticas. El arreglo de las relaciones jurídicas, financieras y de cooperación entre los miembros de la Asociación fueron objeto de serias discusiones en el Congreso referido. La mayor parte de los delegados coincidió en sugerir que las actividades de dichas asociaciones no sean limitadas y que obedecían a las condiciones de producción locales. El arreglo jurídico de las relaciones tiende a asegurar la igualdad de derechos absoluta de todas las partes interesadas. Al lado de las actividades de organización y coordinación, las Asociaciones han de desarrollar también los servicios necesarios y llevar a cabo diversos proyectos para financiar una parte de sus gastos que cubre el presupuesto estatal. Así fue como el Congreso constató que las Asociaciones representan una forma en evolución que, con el andar del tiempo, deberán adaptarse a nuevos cambios, tanto tecnológicos como organizativos.

Durante la discusión se habló ampliamente también sobre las formas de cooperación entre las cooperativas agrícolas, las organizaciones de acopio y las empresas alimenticias. En el Congreso ya fueron presentadas propuestas concretas. Así, por ejemplo, la industria láctea tiene la intención de pagar cuotas adicionales por la leche con un contenido superior de albúminas o por la leche adecuada para la alimentación de los niños. A su vez, la industria de carne tiene interés en participar en empresas especialmente en la producción de puercos y terneras de calidad superior y en cría de carneros y contempla una simplificación de las relaciones financieras en la esfera de los animales destinados al matadero. Entre tanto, las fábricas de conservas se proponen impulsar el desarrollo con base en materias primas locales mediante la distribución de las semillas apropiadas y el compromiso de adquirir la cantidad convenida de la cosecha para sus necesidades. También consideran la posibilidad de proveer y prestar a los cultivadores máquinas especiales para la cosecha de frutas y verduras. Por su parte, las fábricas de almidón están interesadas en acoplar los recursos para el aprovechamiento de desechos agrícolas líquidos, como abono para las praderas, pastizales, etc.

La parte de la discusión dedicada a los problema de carác--

ter técnico, abundó en palabras críticas. Se censuraba a los proveedores de abonos artificiales; la calidad muchas veces insuficiente, la escasez de mezclas granuladas, los altos precios de las reparaciones, las demoras en poner en práctica los proyectos de los productores de máquinas agrícolas y otros.

Fructífero fue también el intercambio de opinión sobre cómo asegurar un incremento de los rendimientos de cereales por hectáreas; los delegados coincidieron en que es necesario incrementar la cantidad de abonos artificiales en la tierra y mejorar la composición de las especies cultivadas. Como otro camino para solucionar el problema de cereales se propuso incrementar la producción de mezclas forrajeras.

El Congreso discutió también la solución del problema de la mano de obra en la agricultura (ventajas en la esfera de viviendas, la calificación profesional, el mejoramiento del medio ambiente en la aldea, etc.); las cuestiones de la democracia cooperativista (el colectivo en las condiciones de la producción en gran escala puede decidir solamente los asuntos fundamentales, mientras las demás decisiones las debe tomar el funcionario responsable); los problemas del seguro social (es necesario solucionar definitivamente el problema de las jubilaciones) pues los demás aspectos sociales solucionados satisfactoriamente (y los problemas jurídicos) ya habían sido revisados con anterioridad en diversos niveles.

En general, podemos decir, que el Congreso reflejó en sus deliberaciones los cambios operados en la aldea checoslovaca; el éxito indudable de la producción cooperativista en gran escala y la creciente democratización de la vida que se manifiesta en el interés cada vez mayor de los agricultores por toda la vida en el campo. Las conclusiones del Congreso serán generalizadas, examinadas y puestas gradualmente en práctica conforme avanza y se fortalece el nuevo sistema económico en vigor.

CHECOSLOVAQUIA.

* Datos proporcionados en la Embajada de Checoslovaquia - - 1970.

* Resumen de las Reformas Agrarias y el Cooperativismo agrícola en Checoslovaquia por Otto Silhan y Josef Pulcer.

P O L O N I A .

LA AGRICULTURA POLACA.

1), - La reforma agraria sensu stricto - redistribución de la

tierra y sensu largo -reestructuración general de la agricultura debe ser examinada en la Polonia actual desde el punto de vista de los dos problemas siguientes de la economía nacional:

- A).- El problema de la alimentación de un país de mediano desarrollo económico que ha entrado en una fase de industrialización intensiva.
- B).- El problema del empleo y los ingresos de una población campesina, que pese a su relativa reducción, en números absolutos permanece desde hace algunos años y permanecerá todavía por algún tiempo invariable.

2).- La gravedad del problema alimenticio se deriva, además del considerable aumento demográfico.

- A).- Una fuerte corriente migratoria hacia las ciudades y la formación de importantes grupos de población, que sin ejercer ya actividad agrícola, continúan viviendo en el campo. Ocasiona esto un cambio en el nivel y en la estructura del consumo de dichos grupos, los que a su vez, con el poder de su ejemplo, influyen sobre el resto de la población. De todo ello, resulta una urbanización del régimen alimenticio del país, urbanización que se traduce en un aumento por habitante, tras el cual tiene lugar un descenso gradual del mismo.
- B).- Una presión de la demanda de productos alimenticios que es tanto mayor cuanto que la posibilidad de encaminar el creciente poder adquisitivo de la población hacia el consumo de artículos industriales es todavía bastante limitada. Se refiere esto sobre todo al porcentaje cada vez mayor de los productos de origen animal en la estructura del consumo.
- C).- Una cantidad de tierras por habitante relativamente pequeña --- 0,6 Ha.- de suelos poco fértiles y de difíciles condiciones climáticas.
- D).- La carencia de posibilidades, de las que se benefician numerosos países desarrollados, de exportar artículos industriales a cambio de productos alimenticios. La importación de trigo -que dicho sea de paso- representa apenas una quinta parte de la producción nacional de cereales -principalmente centeno-, destinados al forraje, tiene que pagarla Polonia con la exportación de productos animales y de azúcar.

3).- El número de personas que vivían de la agricultura y que representaba antes de la guerra -censo de 1931-, un 61% quedó -- sensiblemente reducido a causa de la industrialización -47% según el censo de 1950 y 38% según el de 1960. *

Durante los primeros años de la industrialización acelerada, llevada a cabo por el nuevo poder, el desplazamiento anual de población agrícola hacia la industria oscilaba alrededor de medio millón de personas. En los años sucesivos con el paso de un desarrollo extensivo de la producción -sobre la base del aumento del empleo-, a un desarrollo extensivo -basado en el aumento de la productividad-, quedaron por algún tiempo reducidas las posibilidades de desplazamiento, que se vieron limitadas al equivalente del crecimiento demográfico de la población agrícola. De ahí que, entre los censos de 1950 y 1960, la población agrícola, si bien disminuyó en términos relativos, en números absolutos se mantuvo casi invariable -11.6 y 11.3 millones respectivamente-, suponiéndose que en la década actual se mantenga al mismo nivel. Si bien el valor de la producción calculada por hectárea de superficie agrícola útil es en Polonia aproximadamente el mismo que en el Reino Unido, la cantidad de tierras por trabajador agrícola es en Polonia seis veces inferior.

La intensificación de la producción, es pues, una cuestión de fundamental importancia para la población agrícola.

4).- El actual proceso de intensificación, tuvo su punto de partida en la reforma agraria, llevada a cabo en los años 1944-45, -al ser entregadas las tierras de los grandes propietarios -2% de la población que habitaba el campo- a sus obreros asalariados y a otros pequeños propietarios. La reforma agraria, se realizó igualmente en las tierras abandonadas por los alemanes, tras la caída del III Reich alemán hitleriano. Pero a estas tierras fué desplazada la parte polaca de la población residente en tierras que pasaron a la URSS, la constatación estadística del número de los campesinos que vieron cambiada su situación a raíz de la Reforma Agraria se hace bastante difícil en los actuales territorios occidentales de Polonia. Mucho más fácil es, sin embargo la constatación de tales cambios en la parte del territorio polaco de anteguerra. El cuadro siguiente muestra esos cambios:

CUADRO 1*

	Tanto por - ciento del total de be- neficiados.	Tanto por cien- to del total - de tierras dis- tribuídas.
Antiguos asalariados en grandes explotaciones agrícolas.	25.8	47.2
Otros campesinos sin tierra.	14.2	17.9
Pequeños propietarios de menos de 2 Has.	21.3	10.9
de 2 a 5 Has.	30.2	19.5
de 5 a 10 Has.	5.8	3.6
Artesanos rurales, etc.		
T o t a l.	100,00	100.0

De una manera general se puede decir que la tercera parte - de las explotaciones actualmente existentes en Polonia o fueron creadas o ampliadas como consecuencia de la Reforma Agraria.

La tierra fué entregada a los campesinos por un precio equivalente al valor de la cosecha de un año en las tierras recibidas. - El pago -a elección del beneficiado- podría ser efectuado, en dinero o productos, en 10 ó 20 plazos anuales.

Simultáneamente, las deudas contraídas por los campesinos, en el período anterior a la guerra, quedaron, de hecho, liquidadas. Esta medida abarcó, debido a su devaluación nominal, una tercera parte de las explotaciones.

Las condiciones, en que se hizo la entrega de la tierra, -- así como la liquidación práctica de las deudas antiguas, simultáneamente a la nacionalización de los bancos, cambió créditos concedidos a los campesinos.

Ilustración de lo dicho en el Cuadro No. 2, cuyos datos -- provienen de una investigación realizada por el Instituto de Economía Agrícola, en 100 aldeas, diversas regiones del país;

CUADRO 2*

Fin de los préstamos y créditos.	Estructura de los préstamos y créditos en %		
	1939	1947/48	1949/50
Compra de tierras.	73.0	7.2	3.4
Construcción.	20.6	40.9	23.7
Ganado y maquinaria.	1.9	24.7	28.4
Semillas y abonos.	0.5	9.5	13.3
Otros	4.0	17.7	31.2
T o t a l .	100.0	100.0	100.0

A los antiguos terratenientes se les otorgó el derecho a la posesión de una parcela de tierra, dentro de los límites de una explotación familiar, pero en región diferente a aquella donde se hallaban anteriormente sus propiedades. Podían también optar por una renta vitalicia equivalente a la remuneración de un empleado medio - de la administración estatal.

Cierta cantidad de la tierra repartida, a raíz de la Reforma Agraria fué destinada a la formación de explotaciones estatales - Granjas del Estado-. Su papel en la economía nacional, así como la

ayuda prestada por ellas a los campesinos, será objeto de un análisis ulterior. Estas explotaciones cuya superficie útil de Polonia.

5).- Si bien el reparto de la tierra de los grandes propietarios entre los campesinos fue un factor decisivo para el paso a un régimen de producción más intensivo, sería imposible estudiar este fenómeno, haciendo abstracción del proceso de industrialización iniciado en el país, inmediatamente después de la Reforma Agraria. A partir de ese momento, la superficie media de tierra arable que en 1931 era de 0,96 hectáreas per cápita entre la población campesina y que continuó reduciéndose durante todo el período de entreguerras, aunque gradualmente alcanzado 1,44 Hs., en el censo de 1950. Fue esto el resultado de dos factores simultáneos: la redistribución de las tierras y el paso a la industria del primer millón de población rural.

Al tiempo que afirmamos esto, es menester recordar que, como lo demuestran las cifras arriba citadas, el reparto de la tierra y la migración hacia las ciudades no ha resuelto todavía de manera definitiva el problema de la superpoblación en el campo, pese a que en algunas regiones se observe cierto déficit de fuerza de trabajo. Pero como fueron esos factores los determinantes del dinamismo de la economía campesina, dinamismo que se reflejó en los primeros éxitos logrados en el proceso de intensificación de las explotaciones campesinas. La producción de ganado de cerdo por habitante rural aumentó en 1950, en comparación con el último año anterior a la guerra - - - -1938- en un 121%, al paso que la producción de remolacha azucarera acusó un aumento de 308%. *

6).- En esta atmósfera de la Reforma Agraria, surgió la "Asociación Ayuda Mutua Campesina", asociación que abarca decenas de miles de aldeas y agrupa a millones de campesinos. Bajo su patrocinio, surgió una extensa red de cooperativas de abastecimiento y venta -cooperativas de "Ayuda Mutua Campesina"-, red que constituye el principal centro de intercambio mercantil entre el campo y el resto del país. Surgieron también centros de investigación y divulgación de las ciencias agrícolas, actividades que, mas tarde, pasaron a ser administradas por el Estado u otras instituciones.

7).- Las transformaciones posteriores habidas en el agro polaco están ya relacionadas con el desarrollo de la industrial, la cual es casi en su totalidad de propiedad nacional.

He aquí las principales manifestaciones de los cambios operados en el agro polaco durante el transcurso de los últimos quince años:

A).- La transformación de una tercera parte de la población campesina-

na -un millón- aproximadamente de familias- en campesinos obreros cuyos ingresos proceden parcialmente de su trabajo en la industria o de otras actividades no agrícolas. Son en su mayoría propietarios de explotaciones de menos de dos hectáreas. En el seno de este grupo, propietario del 8% de la superficie total - de las explotaciones individuales, se observa una acentuada tendencia hacia la transformación de sus parcelas en plazas de construcción o huertos obreros,

- B).- En los grupos de explotaciones más extensas tienen lugar dos tendencias que se desarrollan en dirección contraria. Por un lado las explotaciones más grandes, ante las dificultades por que -- tropiezan, en hallar fuerza de trabajo asalariada, por estar ésta ocupada en otros sectores, se ven obligadas a vender o a -- arrendar parte de sus tierras o también -lo que es perjudicial para el país- a extensificar su producción. Por otro lado, las explotaciones de 2 a 5 Has., tienden a ampliar sus propiedades. Por esta vía, en el grupo de explotaciones agrícolas, continúa desarrollándose el proceso de "desaparición" de los extremos, - proceso iniciado con la Reforma Agraria de los años del 40, y - que podríamos económicamente definir como el establecimiento de proporciones más equilibradas entre el factor tierra y el factor trabajo. Las escasas disponibilidades de tierra a que ya - nos hemos referido, frente al número de personas que todavía vive de la agricultura, determinan que ese equilibrio se realice a un nivel relativamente bajo -entre 5 y 10 Has., por explotación familiar en escala nacional-. La concentración de tierras en explotaciones más extensas estaría justificada económica y socialmente si se operase una reducción radical de la población agrícola. Por el momento el incremento de la producción y de - la renta de la población campesina depende del grado en que sea posible desarrollar un tercer factor, cuyo nivel actual es toda vía bastante bajo: el de los medios de producción.
- C).- El aumento del peso específico de este último factor dentro de la hacienda campesina se lleva a cabo, principalmente, a través de la expansión de los medios circulantes los cuales permiten - aprovechar más plenamente los factores arriba mencionados o sea la tierra y sobre todo el trabajo. El consumo medio de abonos artificiales por Has. en Kg., de componente puro era antes de - la guerra -años 1937-38- dentro de las fronteras polacas de entonces de 7.1 Kg. A consecuencia del cambio de fronteras habido después de la segunda Guerra el consumo medio nacional subió a 38.1 Kgs. pasando en 1934-64 a 64.3 Kg. La venta de forrajes concentrados a las explotaciones campesinas aumentó en - la década de 1955-1964 de 1.3 a 2.2 millones de toneladas, siendo simultáneo a un incremento considerable de la participación de los forrajes industriales de gran rendimiento, lo cual amen

tó de 0,3 a 1,7 millones de toneladas. En cinco veces aumentó la compra de herbicidas por parte de los campesinos. A través de una ley especial y una campaña divulgadora, se ha incrementado el uso de semillas selectas, y el cambio de ganado tuberculoso por el ganado sano. Los créditos a corto plazo concedidos para la producción vegetal y animal, aumentaron entre 1955 y 1964, de 2,500 a 7,500 millones de zlotys. Sumados a los créditos concedidos a largo plazo, el aumento asciende de 3,500 a 11,500 millones. *

D).- En la década 1955-1964, los ingresos reales de los campesinos, procedentes de la producción agrícola, aumentaron en un 36% y en igual proporción aumentó el consumo. Quiere esto decir que el aumento fué casi idéntico al de los ingresos reales de la población no agrícola. La disparidad entre el consumo de la población campesina y la industrial se redujo, según las siguientes proporciones: 57,100 en 1933 para 71,100 en 1960. Por otro lado los cambios en la estructura del consumo campesino acusan las mismas tendencias -aunque a nivel inferior- que los habidos en el consumo urbano. Esto se refiere tanto al consumo de productos alimenticios agrícolas como al consumo de productos industriales.

8).- La vía principal de penetración de los nuevos medios de producción y, con ellos, del progreso técnico en el campo, son los contratos de ciertos tipos de producción ajustados entre la hacienda campesina y algún establecimiento del sector público -cooperativas, Asociación de Ayuda Mutua Campesina u otras empresas del Estado, como por ejemplo, fábricas de azúcar, de aceites, de tocino, etc. Esa penetración se lleva también a cabo a través de los contratos concensuales. Del dinamismo de este movimiento, que ya ha echado raíces entre los campesinos polacos, convirtiéndose en uno de los instrumentos más importantes de influencia, por parte de la economía planificada. Es menester subrayar que dichos contratos son enteramente voluntarios y que su éxito y difusión se deben a la garantía que ofrecen de venta, así como a los precios obtenidos, precios que son superiores a los pagados por los productos vendidos al Estado a título de suministros obligatorios, o inclusive a los obtenidos en el mercado libre. Su éxito se debe asimismo, a la garantía de mejor abastecimiento de ciertos medios de producción y difusión del progreso agrícola.

En las explotaciones investigadas por el Instituto de Economía Agrícola, los ingresos por contrataciones representan la mitad del total de ingresos en dinero obtenidos de la producción animal.

Las contrataciones abarcan todas aquellas ramas que determinan la estructura de la producción agrícola de determinada región o explotación.

En esto consiste justamente su importancia como motor del progreso en el campo y de integración con la economía planificada -- del país.

Según la producción a que conciernan, los contratos pueden tener importancia particular para tales o cuales explotaciones campesinas. Y así las contrataciones de productos que requieran gran empleo de mano de obra, como por ejemplo la remolacha azucarera o la cría de cerdos, fueron durante varios años el principal factor de intensificación de la producción en las haciendas más pequeñas, las cuales recibían para tal fin abonos, semillas, forrajes, combustibles, etcétera.

Los contratos de la producción de trigo últimamente introducidos, poseen una particular significación para las exportaciones -- más extensas. Estos contratos comprenden además un servicio de maquinaria agrícola ofrecido a los interesados a precios especialmente ventajosos.

9).- Ante el constante aumento de las necesidades del país y de las aspiraciones de la población campesina por mejores ingresos, se ha agudizado en los últimos años el problema de las inversiones -- necesarias para el desarrollo de este sector de la economía nacional.

La agricultura por sí misma no está evidentemente, en condiciones de financiarlas. Substraído del producto neto, el consumo -- per cápita 30%, inferior, en promedio, en la agricultura que en la industria, sin incluir los seguros sociales que beneficien a esta última -- los ahorros de que dispone la industria son todavía cuatro o cinco veces superiores a los de la agricultura. Los ahorros per cápita en esos dos sectores están en la relación de 1.6 ó 7. Esta situación exige que la industria se vea obligada a cargar con el peso de parte de las inversiones indispensables para la agricultura. Es esta una tarea facilitada por un lado por el hecho de ser la industria de propiedad, social, pero a la vez dificultada por la multitud -- de necesidades a que tiene que atender la economía nacional, obligada a vencer la distancia que la separa de los países altamente desarrollados. Al lado de las dificultades derivadas del propio financiamiento vale la pena mencionar las relacionadas con el abastecimiento de bienes de inversión para la agricultura -- máquinas, cemento, metales, instalaciones, etc., artículos cuya adquisición es objeto de reñida competencia entre la agricultura y otros sectores y sin cuya expansión su propio desarrollo se vería frenado. Esta incómoda competencia se ve atenuada por el hecho de que la tercera parte de las inversiones hechas por lo campesinos -- entre ellas la mitad del valor de las inversiones en la construcción de edificios -- se realiza por el momento sin recurrir al mercado tanto de bienes de inversión como

de mano de obra. Estas inversiones seminaturales consistentes en la utilización parcial de la piedra, tierra y madera locales así como de la propia mano de obra facilitan el abastecimiento de los otros sectores.

Sobre la base de la situación arriba caracterizada podemos dividir las inversiones que interesan a la agricultura polaca en 4 categorías:

- A).- Inversiones directas en las explotaciones campesinas, edificios e instalaciones, maquinaria y ganado cubiertas con recursos naturales o dinero propios. Los créditos concedidos para la cobertura de parte de dichas inversiones hay que considerarlos como anticipo a los campesinos y no como dotación camuflada, llevándose en cuenta la regularidad con que ellos salden esos créditos.
- B).- Inversiones colectivas en maquinaria agrícola financiada con los ahorros obligatorios hechos a través del Fondo de Fomento Agrícola.
- C).- Inversiones en la infraestructura -obras de conservación del suelo, construcción de carreteras y electrificación del campo -financiadas por el Estado, principalmente con los fondos acumulados de la industria nacionalizada.
- D).- Inversiones en plantas industriales y de servicios para la agricultura; fábricas de abonos artificiales, forrajes, herramientas agrícolas, talleres de reparación de máquinas, fábricas para la elaboración de productos agrícolas, etc. Estas inversiones son financiadas con los mismos fondos con que se financia la infraestructura. Las inversiones de la agricultura son en parte financiadas con recursos propios y en parte con fondos del Estado.

10).- El cuadro aquí presentado de las estructuras técnico-económicas de la agricultura polaca contemporánea permiten delinear a grandes rasgos su estructura socio-económica.

Los elementos que ya hoy, rodeando la agricultura, auxilian al agricultor, tales como los centros de máquinas agrícolas pertenecientes al Estado o cooperativas, así como los medios de transporte, instalaciones para el almacenaje y transformación de productos agrícolas, etc. Si bien estos elementos no se hallan todavía al nivel de las necesidades del país, permiten ya dar ocupación a cerca de un millón de personas, en su mayoría campesinos o hijos de campesinos. La forma más importante de ligazón entre este medio circundante y las explotaciones campesinas son los contratos elevados ya al rango de institución. Alrededor de 2/3 de las haciendas contratan cada año

su producción de cerdos u otros tipos de producción animal -cerca de un 40% de las explotaciones contrata uno o varios tipos de producción vegetal-. Como estos contratos no se llevan a cabo con monopolios -privados sino con cooperativas u otros establecimientos del sector -público, se los puede considerar como embriones de la integración socialista vertical. Al mismo tiempo vale la pena señalar los comienzos de otro proceso congénere, la integración horizontal que se realiza a través de la adquisición colectiva de maquinaria agrícola por parte de los campesinos con el concurso del Fondo de Fomento Agrícola. *

Hay quienes sugieren que por esta y otras vías se deberían crear en el campo nuevas formas de propiedad colectiva que fuesen capaces de integrar el campo económica y socialmente -por ejemplo pequeñas fábricas para la elaboración parcial de la leche, frutas, verduras y otras materias primas para la industria-. Esto permitiría aprovechar mejor la fuerza de trabajo de las familias campesinas y aumentar la participación del campo en el precio pagado por el consumidor por las mercancías que le son vendidas.

La peculiaridad de la estructura aquí examinada consiste en que su evolución compagina la modernización -técnica y social- de la agricultura con la manutención de la economía familiar campesina, en tanto que la evolución de la estructura general de la economía del país, no la haga anacrónica. Por el momento, cuando la subsistencia de las 2/5 partes de las familias polacas dependen todavía de la agricultura, ese potencial de fuerza de trabajo constituye la principal y más barata fuente de aumento de la producción agrícola posibilitando a la hacienda campesina la competición con las formas modernas de la gran economía agrícola. Es comprensible, por lo tanto, que en tales condiciones, la tentativa de crear grandes explotaciones colectivas que agrupasen las tierras y mano de obra existentes en las explotaciones campesinas, no pudo resistir su confrontación con la realidad. Y así, tras su momento cumbre en 1955, cuando las cooperativas agrupaban el 7% de las familias, este porcentaje se vió notablemente reducido, sobre todo en 1957. Actualmente las cooperativas comprenden un 1% de las familias campesinas. *

La referida unión de elementos de economía tradicional con elementos del porvenir, dictados por el medio económico en que esa economía se desarrolla, representa para ésta un ahorro parcial del costo que por el momento no está en condiciones de cubrir. En el futuro, cuando una plena posibilidad de elección de empleo torne la fuerza de trabajo en la agricultura más escasa y cara, y el desarrollo de la industria convierta los medios de producción en abundantes y baratos, la economía campesina familiar se hará innecesaria, convirtiéndose, para los campesinos, en un vestigio penoso del pasado.

Entonces madurarán las transformaciones cuyas formas concretas es todavía muy temprano para establecer, pero para las cuales gradualmente están preparando el campo polaco los actuales procesos de integración.

La agricultura no produce aún lo suficiente teniendo en cuenta las necesidades del país. Toda una serie de discusiones ha permitido desentrañar las causas, a la vez variadas y complejas, de este fenómeno. La complejidad del problema reside, entre otras cosas, en el hecho de que la economía individual en el país tiene que modernizar notablemente la producción, introducir una nueva tecnología, si quiere llevar a cabo con eficacia los fines fundamentales del nuevo plan quinquenal -1966-70-, que persigue un aumento esencial de la producción agrícola. Sin embargo, como es bien sabido, las posibilidades de introducir la tecnología moderna en la producción agrícola de pequeñas haciendas campesinas, son muy limitadas. Y como el crecimiento de la producción agrícola en las condiciones actuales del agro polaco está determinado por el ritmo de la modernización técnica, resulta claro que la actitud que asuman los campesinos frente a ese problema, se haya convertido en un asunto de primera importancia. Es por esa razón que se viene observando con especial atención la actividad de los círculos agrícolas su participación en la movilidad de los campesinos, así como el papel que estas organizaciones juegan como factores de cambios estructurales en el campo.

PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LOS CIRCULOS AGRICOLAS.

Los círculos agrícolas son organizaciones campesinas de afiliación voluntaria. El modelo de tales organizaciones fué traído de Europa Occidental en los años 60 del siglo pasado, extendiéndose ampliamente por Polonia durante los años 80 y 90 del mismo siglo. Entre la primera y la segunda Guerra Mundial se crearon en el país alrededor de 10 000 círculos.

Inmediatamente después de la segunda guerra mundial se hizo evidente la imperiosa necesidad de llevar a cabo una reforma agraria. Durante los primeros años de la postguerra, la organización "Ayuda - Matus Campesina" jugó un extraordinario papel en la introducción de aquellos cambios estructurales. Luego de realizar una serie de cambios en las funciones de esa organización, la política agraria del país restableció y amplió, sobre todo, a partir de 1957, las antiguas formas de organización campesina; esto es, los círculos agrícolas, asignándoles un campo de actividad mucho más extenso y un nuevo contenido. El restablecimiento de los tradicionales círculos agrícolas estuvo relacionado con el abandono de los planes de colectivización rápida del campo y el paso a la integración gradual de la economía -

a través de las cooperativas y otras organizaciones similares. Este cambio de política obedeció a la necesidad de incrementar la producción agrícola.

Vale la pena observar el número de círculos agrícolas creados durante la década que va de 1956 a 1965. A finales de 1956 existían en Polonia 1,700 círculos agrícolas; en 1957 eran 3,300 círculos, siendo el número de sus miembros más de 1 millón (8). Esto significa que en la actualidad, este movimiento campesino abarca el 80% del agro polaco y el 30% de los campesinos propietarios de haciendas superiores a 0,5 hectáreas.

Los miembros de los círculos son, en su mayoría, campesinos cuyas explotaciones están comprendidas en los grupos de superficie de 2 a 5 y de 5 a 10 hectáreas.

Los datos, procedentes de investigaciones realizadas por el Instituto de Economía Agrícola muestra que aquellos campesinos que trabajan exclusivamente en sus tierras, ingresan con más frecuencia en los círculos que los que extraen parte de sus ingresos de otros tipos de trabajo no agrícola -agricultores de tiempo parcial-.

Las encuestas realizadas permiten, asimismo, observar la elevada participación entre los miembros de los círculos agrícolas, de activistas locales de las organizaciones políticas y sociales campesinas. De acuerdo con esto se puede formular la tesis de que los

MIEMBROS DE CIRCULOS SEGUN LA SUPERFICIE DE SUS EXPLOTACIONES.

(DATOS DEL INSTITUTO DE ECONOMIA AGRICOLA)

Año	Total o media	menos de 0,5 Ha.	de 0,5 Ha.	de 2-5	de 5-10	de más 10-15	de 15 Ha.
1.-	Estructura de los miembros según tamaño de propiedad.						
1960	100%	2.3	10.0	24.0	39.0	17.4	7.3
1962	100%	2.7	13.4	16.2	34.5	16.1	7.1
1964	100%	1.8	14.0	28.7	33.6	14.8	7.1
2.-	Porcentaje de miembros en el total de familias investigadas.						
1960	31.2	8.0	14.3	26.7	41.7	60.4	75.8
1962	34.6	10.2	20.2	32.7	42.4	62.9	76.0
1964	37.2	6.0	22.7	38.0	48.2	64.4	76.2

círculos alcanzan mayor popularidad entre aquellos campesinos que la

boran exclusivamente en sus propias tierras así como entre aquellos que se distinguen por su actividad política y social.

Los círculos agrícolas tienen en Polonia el carácter de organización masiva con franco predominio, en lo relativo a su composición social, de campesinos activos, como decíamos antes, en sus propias tierras y de personas caracterizadas por su elevada actitud política y social. De ahí que podamos identificar los fines y actividades de los círculos las tendencias del sector más progresista del campo. De la misma manera se pueden identificar la orientación y objetivos de los círculos con las necesidades del campo y la solución de los problemas más urgentes de la agricultura polaca. Los fines que persiguen los círculos son que a diferencia de los círculos del siglo pasado e incluso comparados con los de anteguerra, las organizaciones actuales desempeñan funciones estrechamente ligadas a la producción agrícola. Como dentro de los márgenes de este trabajo es imposible hacer la presentación de todas y cada una, intentaré referirme a aquellas que poseen mayor importancia para el desarrollo de nuestra agricultura.

1).- Desde el comienzo de su desarrollo masivo, los círculos campesinos orientaron sus funciones hacia la adquisición de maquinaria agrícola destinada, en primer lugar, al uso común por parte de los miembros de la organización y, seguidamente, por los campesinos no agrupados en ella. Eran las primeras pruebas de formas colectivas de adquisición y uso de maquinaria agrícola por parte de campesinos que trabajaban individualmente sus tierras, pruebas que introducían el progreso técnico en fincas que estaban exigiendo la modernización.

Pero fué introducido en el campo un nuevo y esencial factor de desarrollo e integración, de acuerdo con las formas de aprovechamiento colectivo de la maquinaria que los campesinos mismos habían señalado. Hacia la mitad de ese año se aprobó una ley que ordenaba la creación del Fondo de Fomento Agrícola.

La administración del Fondo de Fomento Agrícola de gran significación, en el curso de un quinquenio 1960-65 adquirieron y entregaron a la explotación colectiva por parte de los campesinos propietarios de tierras, 35 mil tractores, 50 mil arados, 18 mil sembradoras y 7 mil máquinas esparcidora de abonas, 15 mil segadoras, 30 mil gavilladoras, 30 mil trilladoras y otros tipos de máquinas. Los servicios fundamentales de los círculos en la esfera de la mecanización, los constituyen los trabajos de campo en las fincas y el transporte.

Los medios materiales de que disponen los círculos agrícolas como resultado de haberse puesto a su disposición el Fondo de Fomento Agrícola tienen una especial significación tanto económica

como social. El Fondo de Fomento Agrícola le ahorra a los campesinos los gastos excesivos que implica la adquisición de maquinaria agrícola moderna, la cual es indispensable para la realización de los trabajos de campo a su debido término, además de que presta servicios de transporte mucho más económicos que los prestados por los medios de transporte de tracción animal -especialmente cuando se trata del transporte de materiales de construcción o del abastecimiento de fincas que frecuentemente se encuentran muy alejadas de los lugares de distribución de artículos agrícolas o abonos.

En el país, que no es especialmente rico, el FFA permite -- evitar el despilfarro en cuanto a la explotación de la maquinaria. -- Con frecuencia sucede que una o dos trilladoras de propiedad de los círculos prestan servicios a todos los campesinos de una aldea dada. También es frecuente que 5 u 8 tractores de un círculo agrícola realicen por lo menos la mitad de los trabajos de transporte y campo -- que requiere una aldea de 500 fincas, por ejemplo. Estas mismas máquinas, durante las llamadas estaciones muertas de la agricultura, pueden ser utilizadas para trabajos de transporte por las cooperativas o las instituciones estatales, de acuerdo con contratos convenidos al efecto.

El FFA no solo permite a los campesinos ahorrar grandes gastos y al Estado evitar el desperdicio de la maquinaria, sino que cumple además la función de pionero en lo relativo a la adquisición. -- Se trata, en una palabra y a gran escala, del proceso de integración de la actividad campesina en un campo estrechamente relacionado con la producción agrícola.

Los métodos de adquisición de maquinaria por parte de los círculos agrarios:

- A).- Durante el primer período 1957-59-, como ya fue señalado, apenas algunos grupos de campesinos compraban la maquinaria con -- sus propios fondos y la destinaban al usufructo común de los -- compradores.
- B).- Durante la segunda etapa -1960-65- miles de círculos agrícolas crearon parques de maquinaria de propiedad colectiva, destinados al servicio de una gran cantidad de haciendas en todo el -- país. En este período comenzaron a surgir diversas dificultades. Entre ellas, tres tienen un carácter esencial. Los círculos agrarios consagraron grandes recursos a la formación de -- tractoristas. Durante este período se capacitó a 50 mil tractoristas; sin embargo constantemente se presenta el problema de -- que estos profesionales abandonan sus trabajos en la agricultura, ya que en otros sectores los ingresos de los choferes son -- mucho más altos. Es más, la maquinaria agrícola exige la aten-

ción constante de mecánicos especializados, si es que se le quiere mantener en buen estado, sobre todo en la época de trabajos de campo. Sin embargo no todas las aldeas están en condiciones de crear posibilidades atractivas de trabajo y vida para este tipo de especialistas. Por último, la administración de los círculos agrícolas está desempeñada por campesinos poseedores de tierras propias -los trabajos de administración tienen un carácter social, es decir, no es recompensado-. Por esta razón, durante la primavera, el verano y el otoño, se encuentran recargados por un exceso de trabajo tanto en los círculos agrícolas como en sus propias tierras. Algunos de ellos, o bien descuidan el trabajo en sus propiedades, o bien descuidan sus funciones en el círculo. Es necesario agregar que las aldeas más pobres disponen de muy pocos de los medios que brinda el Fondo de Fomento Agrícola, ya que su participación en los suministros obligatorios es mínima y por lo tanto no pueden adquirir la cantidad de maquinaria que la aldea necesita.

- C).- En la tercera etapa -desde 1965- en la que se intentan mejorar las formas de adquisición colectiva de maquinaria por parte de los círculos agrícolas, se han puesto en prueba nuevas formas de administración de tal maquinaria. Una de ellas consiste en conservar la administración en su forma actual en aquellos círculos agrícolas que han venido desempeñando satisfactoriamente sus funciones. De esta clase de círculos hay 5 mil -de los 33 mil registrados-. Otra forma consiste en la creación de las llamadas bases intercírculos. Los círculos agrícolas menos desarrollados ceden sus medios de producción a los círculos más fuertes, mientras que éstos a su vez, asumen la responsabilidad de prestar los servicios de maquinaria que las aldeas más necesitan. La tercera forma consiste en la creación de filiales de los Centros Estatales de Maquinaria. Aquellas aldeas que no han organizado círculos agrícolas, o aquellas en que los círculos no han podido desarrollar en forma suficiente sus actividades en el campo de la mecanización, pueden ceder los fondos del Fondo de Fomento Agrícola, al Centro Estatal de Maquinaria correspondiente y a cambio de esos fondos la empresa estatal se compromete a organizar un parque de maquinaria capaz de atender a las necesidades de explotaciones que cubran una extensión de un radio de 5 kilómetros.

Es muy difícil juzgar desde ahora cual de estas formas de adquisición colectiva de maquinaria por parte de los campesinos logrará ser la más eficaz. Cada una de ellas presenta una serie de ventajas y desventajas. Las nuevas formas presentan ventajas de tipo organizado, técnico y económico.

Al introducir en la economía campesina maquinaria de prople

dad colectiva, los círculos agrícolas realizaron en el medio campesino cambios radicales tanto desde el punto de vista de la modernización de la técnica, como desde el punto de vista social. Asumieron la tarea de transformar los resultados del trabajo individual del campesino en propiedad colectiva de la aldea. Las máquinas compradas con los recursos del Fondo de Fomento Agrícola, sirven a la aldea cada vez más y mejor y esto en calidad de patrimonio colectivo e indivisible, administrado por los círculos agrícolas. Los mismos suministros agrícolas obligatorios que antes cumplían una función anti inflacionaria, constituyen hoy un medio de ahorro de los campesinos y una fuente de medios de inversión para la economía campesina.

2).- Las actividades de los círculos agrícolas, a través de la experimentación de nuevos tipos de plantas, empleo racional de abonos, modernización de los métodos de cría y racionalización de la nutrición de animales, propician la introducción del progreso y el fomento de la productividad en haciendas campesinas. Es para tales fines que los círculos los utilizan las tierras otorgadas por el Fondo Estatal de Tierras -más 100,000 hectáreas.

Este tipo de actividad presenta también interés desde el punto de vista social. Los campesinos individuales pero agrupados en los círculos agrícolas emprenden voluntariamente el cultivo de las tierras. Para ello asignan parte de su propio trabajo, utilizan las máquinas de los círculos, reciben del Estado el auxilio necesario para su explotación y cultivo, adquieren de sus propios fondos a crédito -asumido como obligación común los medios indispensable para la producción animal o vegetal. Parte de las ganancias derivadas de este tipo de actividad, son asignados con frecuencia al aumento del patrimonio de los círculos.

Existen otras esferas de acción colectiva, puestas en práctica por iniciativa de los círculos agrícolas. Importantes es, por ejemplo, la de la producción o extracción de materiales de construcción para la aldea, tales como ladrillos, piedra, grava, arena. etc. Sin embargo, el papel más importante de los círculos, es el que desempeñan en la esfera de la modernización de la economía campesina a través de la introducción de máquinas agrícolas modernas.

3).- En 1957, los círculos reanudaron y ampliaron notablemente sus actividades en aquellas esferas en que se habían desenvuelto en el pasado, esto es, en el campo de lo social y de la cultura agrícola. Inmediatamente después de reanudadas sus actividades el 85% de los círculos emprendió un amplio programa de educación para los campesinos, mientras que un 7.5% de los que entonces frecuentaban los cursos para adultos, eran miembros de los círculos agrícolas y el 40% de los que asistían a los cursos para jóvenes, hijos de campesinos miembros del círculo. Entre tanto el gran interés que desper

tó entre los campesinos el programa de educación agrícola determinó que su elaboración pasase a otras instituciones.

En el pasado, los círculos agrícolas fueron los pioneros -- solidarios en lo tocante a la difusión de la cultura agraria. Hoy -- sin embargo, gracias a la extensa red de estaciones experimentales, institutos científicos, escuelas superiores de agricultura, además -- de la radio y la televisión, los círculos campesinos no tienen ya necesidad de monopolizar esa rama de actividades. Hoy ya no eleva el rango de los círculos de la esfera de la cultura agrícola, el hecho de dar empleo a 5 000 agrónomos de los cuales cada uno sirve a una -- comunal --2 ó 3 aldeas--, y cuyas obligaciones principales consistía -- en dirigir cursos de cultura agrícola durante el invierno. En la -- nueva situación, el papel de los círculos en este terreno, se limita a asegurar los locales necesarios para las conferencias educativas y a la propagación de las mismas.

La educación masiva continúa pues, en los círculos, mientras que la elaboración de programas y su realización, pasó del campo al dominio de escalones más elevados. Los maestros encargados de la -- educación en estos cursos de difusión masiva de la cultura agrícola se alistan por lo general en las comunidades campesinas o en los municipios al paso que los programas son preparados al nivel municipal o de voivodia. La situación nueva impuesta por el mundo contemporáneo determina que, la institucionalización de la enseñanza masiva se convierta en proceso irrevocable. Esto explica la reducción de la -- cultura. De las investigaciones llevadas a cabo resulta que mientras que en 1960 el 52% de los círculos agrícolas realizaba todavía programas de educación masiva para campesinos, en 1964 ya sólo el -- 29% llevaba a cabo tales funciones. Se trata sin embargo, de una -- disminución de las labores de los círculos en tanto que organizadores tradicionales y exclusivos de la educación campesina. Los círculos agrícolas continuarán, no obstante, siendo los coorganizadores -- de esos programas y su aportación al desarrollo de la educación masiva, no cesará. *

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LOS CIRCULOS AGRICOLAS.

Los antiguos círculos agrícolas que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XIX, iniciaron y llevaron a cabo un tipo de actividad esencial en aquellos tiempos: introdujeron, en primer lugar, la cultura agrícola en el campo. Por aquel entonces la presidencia del círculo agrícola era desempeñada casi siempre, bien por el dueño local de las tierras, bien por el propietario de la hacienda, o también por el cura párroco quien generalmente tenía a su cargo la administración de grandes extensiones de tierra. Con mucha frecuencia eran ellos los únicos que poseían autoridad en cuestiones de pro

greso técnico en la agricultura y, a falta de otros instructores, de sempañaban la función de consejeros económicos del campesino.

La agricultura de hoy día exige la aplicación de las con-quistas de la biología y la química, y no puede dejarse orientar la ayuda de especialistas de alta calidad, exigen consejos y recomenda-ciones concretos adecuados al tema tratado.

Además, la política agrícola ha venido poniendo en práctica programas especiales, como por ejemplo, programas de selección de semilla, de defensa de la vegetación, de inseminación artificial, disecación de forrajes, etc. Un enorme progreso y, a la vez, una trans-formación de la economía campesina, son la introducción y difusión de cultivos anteriormente inexistentes. Estos programas no pueden ser llevados a la práctica a través de instituciones o consejeros ac-cidentales. De ahí la necesidad de crear una red de empresas espe-cializadas y de designar especialistas, instructores que colaboren con el campesino en la esfera de la producción agrícola. Este siste-ma entre el campesino y las empresas estatales el servicio de la agricultura es, en el agro polaco, de los problemas más importantes y exige un perfeccionamiento constante.

En Polonia actúa una red de cooperativas de abastecimiento y venta, además de un gran número de cooperativas agrícolas, especia-lizadas, tales como cooperativas lecheras, horticultura, etc., sín contar con la industria agrícola de transformación del Estado y el comercio de exportación. Es decir, funcionan toda una serie de em-presas ligadas al mercado agrícola, las cuales llevan a cabo contra-tos con los campesinos para la producción de, por ejemplo, carne, semillas oleaginosas, remolacha azucarera, etc.

Cada una de estas empresas a su manera, entra en contacto con los campesinos individuales en calidad de contratista. Sucede con frecuencia que el mismo campesino concerta contratos con varias instituciones a la vez. Esto se refiere especialmente a contratos de productos de elevada rentabilidad. Como por ejemplo, una institu-ción encargada de contratar la producción de artículos indispensa-bles para la industria o para el comercio de exportación. Como qué-ra que por estos productos se pagan por lo regular altos precios, y no los puede producir sino aquel con quien la institución concer-ta el contrato; este sistema practicado por la institución puede a la formación de ciertos grupos de haciendas privilegiadas. El campesi-no individual no un representante elegido por los campesinos, lo sufi-cientemente autorizado como para que puede defender sus posiciones en estos casos. El lugar que debería ocupar el representante de toda aldea, se encuentra de esta manera frecuentemente desocupa-do. Es ese el lugar que deberían ocupar y que intentan ocupar, los círculos agrícolas. Los círculos planean por ejemplo, la construcción de al-

macenes destinados al abaratamiento de las explotaciones campesinas de medios de producción; abonos, semillas, etc. Intentan también -- nombrar agentes encargados de suscribir los contratos; agentes que -- sirvan a toda la aldea. Algunos círculos agrarios ya han alcanzado éxitos en este terreno.

Los círculos agrarios podrán asumir y asumirán la función -- de integradores de las haciendas individuales y del mercado, a condi-- ción de que, por una parte, aumente la confianza de los campesinos, a condición de que, por una parte, aumente la confianza de los campe-- sinos en su propia organización y por otra, de que se encuentra una plataforma común de comprensión y colaboración con la empresas coope-- rativas y estatales que funcionen actualmente. Esta es la razón de que se absorben con especial atención las pruebas de cooperación entre los círculos agrícolas --en tanto que los representantes de los -- campesinos y los Centros Estatales de Maquinaria, en lo relativo al desarrollo y perfeccionamiento de diferentes formas de utilización -- colectiva de la maquinaria agrícola.

LA EXPERIENCIA DE LAS HACIENDAS ESTATALES EN POLONIA.

LAS GRANDES HACIENDAS DURANTE EL PERIODO DE LA PARCELACION.

Dentro del marco de un sistema agrario en el que predominan las explotaciones campesinas individuales, la existencia de un cierto número de grandes haciendas puede convertirse en un factor esencial de incremento de toda la agricultura, contribuyendo a la vez al desarrollo de las mismas explotaciones campesinas.

El reparto de tierras entre los campesinos sin y con poca -- tierra, tuvo que llevarse a cabo en Polonia a costa de las grandes -- propiedades. Dos fueron los motivos que inclinaron a los iniciadores de la Reforma Agraria de 1944-45 a asumir esa postura:

- A).- Era en las grandes propiedades donde se hallaba la tierra que -- podían recibir las explotaciones campesinas; y
- B).- La existencia del latifundio, restos de feudalismo, era uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la producción y la técnica agrícola,

La parcelación de las tierras de los terratenientes y su en-- trega a familias campesinas, se realizó en nuestro país en un lapso de tiempo relativamente corto; entre tres y cuatro años. La decisión de llevar a cabo con tanta rapidez una operación de tal envergadura, fue dictada de un lado, por las condiciones específicas de la post-- guerra en nuestro país, y de otro, por toda una serie de motivos so-- cialistas y económicos.

Como entre la expropiación de los grandes terratenientes y la entrega de sus tierras a nuevos propietarios, tuvo que transcurrir cierto tiempo durante el cual la producción o cuando menos la siembra, no deberían ser interrumpidas, esas tierras pasaron temporalmente a ser explotadas por las haciendas del Estado.

En este país fueron creados, con carácter transitorio dos tipos de grandes propiedades agrícolas; haciendas estatales y cooperativas de beneficiarios. Las haciendas estatales realizaron a cargo del Estado la explotación temporal de las tierras que después pasaron a ser propiedad de los nuevos colonos. Las cooperativas de beneficiarios tenían; sin embargo, otro carácter. Los futuros agricultores individuales crearon cooperativas con el fin de explotar colectivamente las tierras pertenecientes a los antiguos latifundios. Ese período de cultivo colectivo -previsto, en general, por cinco años - debería permitir a los colonos la construcción de edificios y viviendas; abastecerse del ganado necesario en una palabra, proveerse de los medios mínimos indispensables para la explotación individual de la tierra. Pero no todas las cooperativas fueron disueltas al terminar este período. Algunas de ellas, después de haberse adoptado, a la economía colectiva, se transformaron en cooperativas de producción y continúan hasta hoy el cultivo de las tierras.

Las cooperativas de beneficiarios exigen del Estado mayor protección y ayuda. Su creación fué una necesidad dictada entonces por el hecho de que sus miembros, campesinos sin tierra alguna o antiguos obreros del latifundio, no tenían la preparación necesaria para dirigir individualmente una hacienda agrícola. Estas cooperativas sólo en condiciones tanto naturales como económicas superiores a las medianas, pudieron acumular los medios necesarios para su transformación en haciendas individuales. En condiciones difíciles el ahorro indispensable se hacía imposible, por lo tanto hubiera sido mejor crear desde un principio haciendas estatales y desarrollar su actividad económica por cuenta del Estado, dentro de los límites indispensables desde el punto de vista social.

En una agricultura donde domina la economía familiar y donde toda la política de precios de los artículos agrícolas e industriales está en función de esa economía individual, la explotación de grandes haciendas estén en condiciones de cumplir sus tareas es necesario que sean muy bien dirigidas e intensivamente explotadas como también que estén debidamente equipadas de medios de producción.

Las condiciones de la agricultura polaca, determinan que sea más fácil la explotación en régimen intensivo, en las pequeñas haciendas campesinas. Esto deriva sencillamente del hecho de que el costo de los elementos de la producción es más barato en las haciendas individuales. Sobre todo es más barato el costo de la mano

Se distinguen dos aspectos de su actividad; el investigador y el productor,

Los programas de investigación realizados en estas haciendas, son organizados por las instituciones científicas a que perteneces. Todo ello -incluidos los salarios, costos de maquinaria, sueldos del personal científico, costos administrativos, etc.- es financiado con los fondos que el Estado asigna para la investigación científica. En tre tanto la producción está organizada en forma semejante a como se organiza en las demás haciendas del Estado. Esa producción comprende en primer lugar, la de semillas de alta calidad y la de animales para la reproducción.

Al realizar la parcelación de las grandes propiedades, quedaron sin utilización las residencias de los antiguos propietarios. Son estos edificios, en muchos casos, de valor histórico, rodeados - generalmente de parques. No eran tampoco fáciles de aprovechar - -- otros edificios y locales construidos de acuerdo con las necesidades de la producción del latifundio. La administración y conservación - de los edificios de valor histórico y de los parques, pasaron a cargo del Estado. En muchos edificios se establecieron escuelas y otras instituciones. Las tierras adyacentes fueron parcialmente arrenda-- das. El problema fué resuelto cuando comenzaron a surgir en gran escala cooperativas de producción que se encargaron de las tierras y - de las edificaciones. Allí donde no existían cooperativas, se encargaron de las tierras los círculos agrícolas.

Para elevar el nivel actual de la agricultura es indispensable la existencia de una red de haciendas estatales consagradas a -- ese fin. En el país esos objetivos fueron realizados por las haciendas dedicadas a la producción de semillas selectas, así como a la -- cría de reproductores, en especial la de caballos. Casi toda la producción de semillas de alta calidad está concentrada en las haciendas estatales. La producción de semillas de alta calidad es tal que a partir de 1960, basta para efectuar cada cuatro años el cambio total de las siembras de cereales por semillas selectas de primera calidad, así como para cubrir todas las necesidades de los cultivos de remolacha azucarera y colza. En el quinquenio 1965-70 la producción de semillas fué suficiente para el cambio de las simientes de cereales cada tres años. Las haciendas productoras de semillas están a - las órdenes del Ministerio de Agricultura.

En la producción pecuaria un papel semejante lo desempeñan las haciendas dedicadas a la cría de reproductores, las cuales poseen ganado de la más alta calidad. También estas haciendas dependen del Ministerio de Agricultura.

Esta organización de la producción agropecuaria permite la realización de un programa pecuario sustentado en principios científicos, así como de la distribución geográfica más adecuada de los -- cultivos, vegetales. Las haciendas estatales se benefician de la -- ayuda financiera oficial gracias a lo cual los agricultores pueden -- adquirir a bajos precios los medios necesarios para elevar el nivel de producción. En este país, la fuerza de tracción animal continúa poseyendo bastante importancia. A fin de aumentar los efectivos de ganado caballar y mejorar la raza, se han venido creando en diversos puntos del país, estaciones de inseminación provistas de caballos -- reproductores propiedad del Estado.

Las haciendas especializadas a que nos hemos venido refiriendo están destinadas al servicio de la agricultura nacional, con sintiendo en ello su función principal.

Además de las haciendas de los institutos científicos y escuelas de agricultura, se vienen creando otros centros de cultura -- agraria de carácter local. Cuando todavía los servicios de agrónomos estaban poco difundidos, los especialistas empleados en estas haciendas cumplen las funciones de consejeros agrotécnicos.

LA PRODUCCION MERCANTIL Y EL MERCADO.

Uno de los problemas mas serios con que se enfrenta el país que realiza la Reforma Agraria, es el del volumen y disponibilidad -- de la producción agrícola mercantil. Durante el período de la redistribución de la tierra inmediatamente después de ella, la producción mercantil suele ser, por lo general, inferior a la de antes de la parcelaria. Todos los cambios esenciales en la estructura agrícola se reflejan negativa, aunque pasajera, en la producción final y mucho mas aún, en la producción mercantil. Además la adquisición de -- la tierra por parte de masas hasta entonces insuficientemente alimentadas, provoca un aumento inmediato del consumo de ese sector de la población lo cual dificulta el abastecimiento de los demás sectores. Pero se trata de algo transitorio. La Reforma Agraria crea las condiciones necesarias para un considerable incremento tanto de la producción final como de la mercantil. Exige, sin embargo, tiempo y -- una política agraria adecuada.

El que una parte de las grandes haciendas agrícolas quede -- en manos del Estado, facilita enormemente la solución del problema -- de la producción mercantil. Inmediatamente después de la guerra, -- cuando se llevaba a cabo la Reforma Agraria y existían enormes dificultades alimenticias, parte de las haciendas -- sobre todo las de menor extensión -- fueron transferidas a grandes establecimientos industriales a fin de abastecer de alimentos los comedores colectivos --

existentes en esos establecimientos. El resto de las haciendas estatales desarrollaba una economía esencialmente mercantil directamente controlada por el Estado. Con el tiempo se puso de manifiesto que dichas haciendas, transferidas a las empresas industriales, producían muy caro, lo cual determinó el cambio de su administración por una dirección única; fueron las llamadas explotaciones agrícolas estatales.

Las experiencias de las explotaciones agrícolas estatales muestran que su desarrollo no debería ser multilateral como en el caso de las explotaciones campesinas, ya que dicha producción universal resulta demasiado costosa además de inadecuada. Especialmente cara resulta la producción en pequeña escala, en aquellas ramas que requieren un gran empleo de mano de obra. Un factor que contribuye mucho a fortalecer la posición del Estado en cuanto a la política agraria, consiste en que la producción de las explotaciones estatales concierne a aquellos artículos de fundamental importancia en el mercado, como son los cereales y algunos otros productos.

Entre los problemas con que se enfrenta la política agraria del Estado, uno de gran significación es el del abastecimiento de la población no agrícola, en productos agrícolas (10).

La producción de las explotaciones estatales, estando a disposición del Estado, le permite a este maniobrar con ella libremente. En un país donde el comercio, o cuando menos su parte fundamental, es privado y la producción está en manos de productos individuales, la existencia de cierta cantidad de explotaciones estatales le permite al Estado disponer de una producción de artículos agrícolas gracias a la cual puede influir en el mercado.

Por experiencias de la época de la parcelación sabemos perfectamente que las explotaciones campesinas por su propia naturaleza, tienden al desarrollo incontrolado de la producción, lo que junto a la existencia de intermediarios especuladores, puede conducir a perturbaciones en el abastecimiento y a una perjudicial inestabilidad de los precios. La ingerencia administrativa es poco efectiva si no está respaldada por un adecuado poder económico del Estado. A la creación de tal poder económico en el país contribuyeron varios factores, a saber: la disposición de cierta cantidad de productos básicos procedentes de las explotaciones estatales; la aplicación de esas reservas a través de los suministros agrícolas obligatorios (10) y el monopolio del comercio exterior.

LA ORGANIZACION DE LAS EXPLOTACIONES ESTATALES.

Hemos hecho ya más de una vez mención a los problemas de organización de las haciendas estatales. En este terreno se han lle

vado a cabo numerosas tentativas, búsquedas y experimentos. El problema, sin embargo, todavía no ha sido resuelto definitivamente. Aquí nos referimos a algunos de los muchos problemas relacionados con este particular.

La necesidad de establecer explotaciones estatales en una escala como la que actualmente existe en nuestro país, era ya algo que todos reconocían en el momento en que se llevaba a cabo la Reforma Agraria. Entre tanto la parcelación se hizo en gran medida, bajo el impulso de los ánimos revolucionarios existentes en el seno de las masas campesinas. La precipitación con que se llevó a cabo comportó ciertos elementos de irracionalidad.

Las explotaciones del Estado se establecieron en los terrenos que no fueron ocupados por los colonos individuales. Eso implica el que las tierras de las haciendas, en muchos casos, no estén -- concentradas, sino dispersas, lo que evidentemente dificultó su explotación o las obligó a exprnder una concentración parcelaria larga y costosa. Surgieron también diversas desproporciones entre la cantidad de tierras y las edificaciones, así como diferencias en el equipo de las diversas explotaciones.

Lo justo hubiera sido, si se aceptó la idea de formar explotaciones estatales, idea cuya justeza, dígame de paso, ha sido confirmada por la práctica, destinar a dichas explotaciones tierras de antemano elegidas. Si hubiésemos procedido así, se habrían evitado muchos problemas que no supimos evitar. Justo hubiera sido también distribuir proporcionalmente las explotaciones por todo el país, en particular aquellas destinadas a la investigación científica.

A medida que se fueron tornando más precisas las funciones de las explotaciones estatales, se fueron introduciendo cambios en su organización.

Las explotaciones agrícolas del Estado abarcan una superficie útil de 2 535 000 hectáreas y están subordinadas al Ministerio de Agricultura. Las explotaciones especializadas ocupan una superficie de cerca de 223,000 Has., y dependen de los siguientes organismos: Unión de Empresas estatales de Pesca; Unión de Empresas Estatales para el Cultivo de Plantas y Semillas; Central de Semillas Hortícolas, Viveros; Departamento de Instrucción Agrícola y otros institutos agrícolas científicos.

Las explotaciones estatales destinadas principalmente a la producción mercantil ocupan 231.200 Has., de tierra útiles. Su administración se ejerce a varios niveles. El nivel supremo es el Inspectorado General del Ministerio de Agricultura, al que le siguen en su orden, las uniones de voivodía, los inspectores del Distrito y,

por fin, las direcciones propias de las explotaciones.

Con carácter de empresas autónomas pueden figurar tanto las explotaciones aisladas; como un conjunto de ellas.

En los primeros tiempos se formaron enormes conjuntos compuestos de diez o más explotaciones. La administración de tan grandes organismos resultó ser demasiado difícil, impedía la dirección del proceso productivo y de su planificación. La reorganización llevada a cabo más tarde elevó al rango de empresa cada explotación aislada, forma esta de organización que hasta hoy tiene numerosos partidarios. Gradualmente, por la vía evolutiva, se viene creando una nueva forma de organización consistente en unir de tres a cinco explotaciones en una sola empresa. Esto facilita a cada una de las haciendas la realización de una producción más especializada y a la vez mayor concentración de sus diferentes actividades. Esto es importante sobre todo en la producción pecuaria, donde gracias a esta división del trabajo entre las haciendas colaboradoras, se pueden formar en cada una de ellas grandes efectivos ganaderos de un mismo género.

Las haciendas estatales, dispuestas por un lado, para auxiliar a las explotaciones individuales y por otro obligadas a adaptar su producción a las necesidades de la política de intervención estatal, con gran dificultad logran cubrir gastos de producción. Esto se refiere, sobre todo, a las haciendas que poseen malas condiciones naturales. Además hay que tener en cuenta que en un período de grandes dificultades en el abasto de alimentos, su tarea principal no es el beneficio sino la de conseguir un aumento máximo de la producción mercantil.

Las primeras pruebas tendían a subordinar sus actividades al presupuesto estatal. Todos los gastos de las haciendas eran cubiertos del presupuesto estatal y los ingresos iban a parar a la cuenta del Estado. Este tipo de financiamiento estaba de acuerdo con un sistema de planificación y administración económica sumamente centralizado, sistema que fué indispensable en los comienzos, cuando todavía no se habían formado los especialistas necesarios para desempeñar las funciones de dirección de la empresa.

A la larga, este sistema empezó a dar resultado negativo; no estimulaba la iniciativa de la base, privaba de independencia y responsabilidad a la dirección, o propiciaba el cálculo económico.

Los cambios introducidos después de 1956 se encaminaron hacia la concesión de una autonomía total a las empresas, haciéndolas responsables por los resultados de su gestión económica.

En la actualidad, el logro de una producción adecuada, está garantizado, no por un plan excesivamente centralizado, sino por los estímulos económicos, de una manera semejante a como se procede con las explotaciones campesinas.

En la empresa estatal se diferencia la esfera de la producción de la esfera de las inversiones. La empresa planifica sus actividades corrientes debiendo cubrir sus costo con la venta de su producción. Durante el año, sobre la base del plan financiero, se beneficia de créditos bancarios a bajos réditos, pero en caso de que no sean saldados dentro del plazo establecido, está obligada a pagar réditos mas altos. La empresa no paga al Estado ni impuestos, ni renta por la tierra que posee. Tampoco paga réditos por el valor de los medios durables de producción -ni incluye el equivalente a estos réditos en los costos-. Si la empresa posee difíciles condiciones - naturales o está mal equipada de medios de producción, se beneficia de dotaciones del Estado. Con esas dotaciones se cubren las eventuales pérdidas sufridas por la empresa o causa de malas cosechas u otras calamidades naturales. En principio toda la actividad financiera depende de la dirección de cada explotación por separado mientras que el derecho a realizar transacciones comerciales y a poseer cuenta bancaria, pertenece, a la empresa -o sea, al organismo que agrupa varias explotaciones-. Sin embargo, para no limitar la independencia de debilitar el interés por la producción, se llevan contabilidades independientes para cada una de las explotaciones que integran la empresa estatal.

Los obreros son remunerados según normas uniformes, existiendo únicamente pequeñas diferencias regionales en los salarios. Al mismo tiempo se aplica el principio de remuneración según la duración y la cuantía del trabajo ejecutado -a destajo. El salario básico no depende ni de la realización del plan por parte de la empresa, ni tampoco de su situación financiera o de su rentabilidad. Además de la remuneración normal, los obreros son premiados. Los premiados. Los premios dependen del grado de realización del plan de producción a largo plazo. Este tipo de premios puede alcanzar en escala anual, hasta un 50% de sus salarios básicos. Si las haciendas son rentables, se pagan los premios de las ganancias, en caso contrario la empresa recibe una dotación especial para tal fin. En las haciendas en régimen de explotación muy intensivo y altamente rentables, el sistema de premios aplicado está determinado por el volumen de las ganancias. Los premios otorgados a la dirección de la hacienda dependen sobre todo de los resultados financieros que alcanza o sea, del grado con que llevan a cabo el aumento de los beneficios y la reducción de las pérdidas.

El beneficio que obtiene la empresa se divide en tres partes, de las cuales una se distribuye entre los trabajadores de la hacienda.

da -los arriba mencionados premios-, otra se destina a los fondos -- del Estado, y la tercera va a parar al Fondo de Desarrollo destinado a inversiones en su mayor parte para mejorar las condiciones de existencia de los trabajadores,

Las inversiones en su totalidad son financiadas con medios estatales. Las demandas de inversión por parte de la hacienda son -- sometidas a los organismos superiores, quienes deciden sobre la magnitud y el ramo de aplicación. Únicamente las inversiones en renovación de edificios hechas del Fondo de Desarrollo, dependen directamente de la empresa,

Se tiende a otorgar mayores competencias a las direcciones de hacienda en lo tocante a las inversiones. Se tiende también a incluir en los costos de producción el valor correspondiente a la renta de la tierra y a los réditos del capital invertido en medios de -- producción.

La administración directa de la producción está en manos -- del director nombrado por las uniones de explotaciones estatales. Al lado del director está el Consejo Obrero, cuyas tareas son: defender los intereses de los obreros, y controlar las actividades de la di-- rección.

El director presenta periódicamente ante el Consejo Obrero, un informe en el cual expone la realización del plan de producción. El Consejo sanciona los planes de producción.

POLONIA.

- * Datos tomados del Informe Presentado por la Unión Central de Círculos Agrícolas, Varsovia. 1965.
- * Encuesta llevada a cabo por el Instituto de Economía Agrícola.
- * Datos proporcionados por la Embajada del mismo Estudio y Encuesta del Instituto de Economía Agrícola.

U. R. S. S.
=====

EL PROBLEMA AGRARIO EN RUSIA.

La Revolución Rusa de octubre de 1917 tuvo su origen en el problema agrario que confrontaba el país, ya que antes de ese movi--

miento en la antigua Rusia de los zares sólo existían dos clases, la nobleza que ejercía el dominio económico y político y del otro lado, los campesinos con la calidad de siervos. Ese país, en la época a la cual nos referimos, carecía de una pequeña o grande burguesía y sólo se enfrentaban la oligarquía compuesta por nobles y los siervos campesinos.

Este estado de cosas, de dominio feudal de un lado y de obediencia obligatoria del otro, provocó inquietud y muchas insurrecciones que fueron acalladas cruelmente.

Todas las reformas en materia agraria anteriores al año de 1917 constituyeron paliativos porque no se resolvió ni se trató cuando menos de resolver el problema de la tenencia de la tierra.

En efecto, los decretos de 1819 y 1861 de los zares Alejandro I y II, respectivamente, ordenando la libertad de los campesinos ligados a su tierra por nacimiento y de los siervos de la corona, -- así como de siervos de los particulares, dándoles de tres a ocho hectáreas, de tres a cuatro y de seis a doce según la región en que estuviera enclavada la superficie, tenían que ser pagadas por ellos a razón de tres o cuatro veces del valor real del pedazo que se les -- proporcionaba. *

Esta reforma agraria zarista creó en los campesinos de Rusia una idea contraria hacia la propiedad privada, generando un deseo o impulso de expropiar todos los latifundios para ser repartidos, deseo que compartían tanto los propios campesinos como la incipiente clase obrera.

Es hasta el año de 1917, con la Revolución, cuando se ponen los fundamentos de una auténtica reforma agraria y por Decreto de 26 de octubre de ese mismo año se inició la realización de los ideales del pueblo campesino ruso.

El Congreso Panruso de Soviet o Bolsheviques decretó la supresión de la propiedad rural en Rusia.

Las tierras confiscadas quedaron bajo la dirección de los comités agrícolas para ser repartidos entre los campesinos. Dichos repartos fueron hechos en forma inmediata tomando en cuenta la calidad de las tierras y los miembros de familia de los beneficiados.

Por medio de un decreto de febrero de 1918, del día 19, el gobierno bolshevicki además de la socialización de la tierra, la ampliaron a las minas, aguas, bosque y a todo aquello que representara producto de la naturaleza, así como a las instalaciones agrícolas, a los instrumentos de labranza y a las bestias.

Si bien la propiedad privada fue abolida, en favor de los campesinos se conservaron ciertos derechos sobre la tierra, expidiéndose al efecto un código agrario el mes de octubre de 1922.

En síntesis, dicho código estipulaba la explotación de la tierra para aminorar la crisis que sufría el país con la Revolución y, a la vez, encauzar a los campesinos hacia una nueva organización agraria. Para tal objeto se estableció en cada poblado una sociedad de agricultores con franca inclinación a la explotación colectiva de la tierra incrementando el crédito rural y la tecnificación de la agricultura por medios mecánicos,

En 1928 apareció un nuevo código agrario estableciendo en su articulado la nacionalización de la tierra, aboliendo definitivamente la propiedad privada, para lograr la realización del socialismo en la agricultura, la mejor técnica agrícola y, sobre todo, poner el suelo a disposición de los campesinos.

Esta radical reforma impuesta en el campo a través de dos sistemas denominados koljos y sovjos, tuvo un éxito completo a pesar de los obstáculos internos y externos.

Explicaremos estas dos formas de cultivo de la tierra.

" EL SOVJOS "

Es una empresa agrícola del Estado. Los primeros sovjos surgieron a raíz de la Revolución de octubre de 1917.

El Decreto sobre la tierra estipulaba que las haciendas de elevada producción agrotécnica, plantaciones, huertos frutales, viveros y otros similares, no son objeto de reparto, sino deben ser transformados en haciendas modelo en dependencia directa, por su dimensión e importancia, a la gestión exclusiva del Estado o de comunas. En 1918-19, a base de estas haciendas fueron organizados los primeros centenares de sovjoses. Tenían una doble finalidad; abastecer de productos agrícolas baratos a la ciudad y mostrar a los campesinos, con la elocuencia del ejemplo, las ventajas de la gran hacienda colectiva.

Los sovjoses no competían con los campesinos, al contrario, ayudaban a impulsar la agrotécnica, a encauzar la producción colectiva.

Hasta ahora los mejores de ellos fueron para los koljoses - modelos de elevada organización de la producción social, de acertado aprovechamiento de la tierra y la maquinaria para lograr óptimas co-

sechas con el mínimo gasto de trabajo y recursos.

En la URSS hay más de doce mil sovjoses, con un promedio -- anual de trabajadores dedicados a la producción fundamental, de ocho millones.

La mayoría de los sovjoses son haciendas especializadas de alto rendimiento. Por término medio, a cada sovjos cerealista le corresponden 832 trabajadores, 4.800 hectáreas; 23 mil de labrantío, 3.300 cabezas de ganado vacuno, 1.600 cerdos, 4 mil ovejas, 266 tractores con promedio de 15 H.P. *

Como cualquiera otra empresa socialista, el sovjos planifica su producción. Sus obreros y empleados perciben su salario, más pluses por superar la cosecha y rendimiento de la ganadería. Tienen su organización sindical y gozan de los mismos derechos que los obreros industriales, como vacaciones retribuidas, seguro social, pensiones de invalidez y vejez.

Al frente del sovjos está su director, nombrado por los correspondientes organismos del Estado. Es jefe único y sus órdenes y disposiciones son obligatorias. Pero apoya su labor en el concurso de la colectividad. El sindicato, los obreros y especialistas participan activamente en la gestión productora. En sus asambleas y reuniones discuten y resuelven de común acuerdo con la administración los asuntos económicos, materiales y culturales concernientes al sovjos.

El gobierno soviético resolvió implantar en los sovjoses la autogestión financiera, lo que ensancha la autonomía de los mismos en su actividad económica, planificación, organización del trabajo y realización de los productos. En las nuevas condiciones acrece el capital de los beneficiarios, la rentabilidad y el interés material de la colectividad y de los trabajadores individualmente, por los resultados de su labor.

Como demuestra la experiencia, todas estas medidas impulsan la producción y elevan la remuneración del trabajo de los obreros y especialistas a cuenta de los fondos de estímulos formados con las ganancias del sovjos".

" EL KOLJOS "

En este sistema, la asociación voluntaria de los campesinos es de sus pilares y entre sus objetivos está el aumento de la producción agropecuaria.

La tierra que ocupa el koljos está a su disposición perpe--

tuamente, pero es un bien nacional propiedad del Estado y no puede ser objeto de comercio. En este sistema los campesinos solo conservan en propiedad privada la casa que habitan. Los miembros que lo integran pueden ser indistintamente hombres y mujeres de 16 años en adelante.

Los productos se distribuyen de acuerdo con el trabajo hecho por cada socio. En el transcurso del año recibe el socio campesino cantidades o salarios en aspecto y al finalizar el año también recibe utilidades.

La administración suprema radica en la asamblea general. El koljos tiene personalidad jurídica y puede ejercer los derechos inherentes y sus actividades responden a una planeación a escala nacional que desarrolla la administración; claro está, ajustado a un plan dirigido por el propio Estado.

"El koljos es una hacienda que integra a los campesinos de una aldea o varias.

Las primeras granjas colectivas aparecieron en el país apenas implantado el poder soviético. En los años posteriores se desarrollaron cooperativas agrícolas de otro género, sociedades para el cultivo en común de la tierra; para el mejoramiento de los campos y empleo de las máquinas; cooperativas de venta y crédito y otras formas.

El Partido Comunista y el Gobierno Soviético conferían mucha importancia a la creación y robustecimiento de arteles y otras formas de haciendas colectivas. Partían en sus actividades del bien conocido postulado leninista de que el método más sencillo y asequible para incorporar las pequeñas y dispersas haciendas campesinas a la organización de una gran agricultura socialista, es la cooperación voluntaria de los campesinos.

El poder soviético prestó siempre una gran ayuda material y en organización a las granjas colectivas y ya en 1925 había en el país casi 55 mil cooperativas agrícolas de diversa índole. La cooperación de los cultivadores de remolacha azucarera, por ejemplo, agrupaba alrededor de 600 mil haciendas campesinas; la de los cultivadores de algodón, más de 700 mil; la cooperación lechera, 772 mil. En 1929 todas las cooperativas encuadraban a 13 millones y fracción de campesinos, o sea del 55% de todas las haciendas pobres y medias. Para entonces, los campesinos habían terminado ya la escuela primaria del colectivismo; sabían aprovechar la experiencia de los sovjoses y se convencieron de las ventajas de la gran hacienda mecanizada. Cristalizó la forma más racional de la cooperación del campo: el artele agrícola, koljos, el cual aseguraba la conjugación más acertada

de los intereses personales de sus miembros con los intereses colectivos. Por eso no es de extrañar que la colectivización en masa se desplegara de 1929 a 1930, cuando el campesino medio, figuraba predominante en el agro de aquel tiempo, basándose, en su propia experiencia, prefirió la gran hacienda colectiva o la pequeña privada. *

Para el año de 1937, en vez de un mar de pequeñas economías individuales, había en la URSS ya 234 mil koljoses que agrupaban el 93% de las haciendas campesinas; la transformación socialista del campo era un hecho innegable. *

La rápida industrialización del país contribuyó en gran medida al éxito de la colectivización del agro.

Sin una industria potente, sin impulsar la construcción de tractores y otra maquinaria agrícola, era imposible sentar la base económica imprescindible para una transformación tan radical del campo.

Al ingresar en los koljoses, los campesinos socializaban los medios fundamentales de producción, los aperos de labranza, el ganado de labor, la simiente, los piensos para la ganadería colectiva y las dependencias.

Los dueños del koljos y de todas sus riquezas son los propios koljosianos, sólo ellos pueden disponer de su hacienda colectiva, de todo lo que rinden sus campos y granjas.

El órgano supremo de administración de los asuntos del koljos es la asamblea general. Esta elige la junta directiva, al presidente y a la comisión revisora. El presidente del KOLJOS vigila la gestión económica de la junta directiva y si el presidente no justifica la confianza de la colectividad ésta lo releva de su cargo.

Los koljoses se guían en su actividad por el estatuto que aprobó en 1935 el Congreso Koljosiano y ratificó el gobierno, pero las reglas estatutarias no se extienden automáticamente a todas las colectividades. Cada koljos puede introducir e introduce enmiendas y adiciones a tono con las particularidades y condiciones locales.

Actualmente se estudia un nuevo estatuto del artel agrícola, el cual recogerá de los koljoses la experiencia de los últimos años.

En la Unión Soviética hay más de 37 mil koljoses, entre ellos 3 mil pesqueros.

El promedio anual de koljosianos que trabajó en las haciendas sociales fué de unos 19 millones. La superficie sembrada de los

koljoses se cifró en 1965 de 10 mil millones de hectáreas. Las colectividades agrícolas disponían en ese mismo año, de 38 mil 300 millones de cabezas de ganado vacuno; 24 mil 600 millones de cerdos; 53 mil 900 millones de ovejas; 772 mil tractores, traducidos a 15 -- H.P. y otras máquinas. *

El koljos moderno es una granja mecanizada y económicamente fuerte. Correspondían a cada koljos por término medio 6 mil hectáreas de tierras de labor; 3 mil de labrantíos; 1,038 cabezas de ganado mayor de cuerno; 667 cerdos; 1,460 ovejas; 37 tractores reducidos a 15 H.P.; 6 cosechadoras, etc. *

Los koljoses proporcionan aproximadamente el 50% de toda la producción mercantil agrícola. *

El Estado entregó a los koljoses la tierra en usufructo perpetuo y gratuito; satisface sus necesidades con maquinaria moderna, productos químicos y otros medios de producción; prepara por su cuenta infinidad de especialistas agrícolas calificados, impulsa las ciencias agrícolas y aplica prácticamente los adelantos de las mismas.

El Estado elevó los precios de acopio para los cereales y en mayor grado aún los de los productos que los koljoses le vendan por encima del plan. Se establecieron pluses para estimular la producción agropecuaria. En enero de 1966 fueron rebajados los precios al por mayor para los automóviles, tractores y otra maquinaria agrícola y disminuídas las tarifas para la energía que proporcionan a los koljoses las centrales eléctricas del Estado, Condonándose las deudas de los koljoses económicamente débiles a los organismos de finanzas del Estado, lo que permitió a aquellos organizar su economía en condiciones nuevas, normales. Fue mejorado el sistema de créditos a los koljoses y modificado el de impuestos. Si antes el impuesto de utilidades se cobraba en dependencia del volumen de la producción global, que incluye también los gastos de producción, ahora se consideran los beneficios líquidos del koljos o sea lo que le resta una vez abonada la cuota el fondo centralizado de seguro social y hecho el descuento de los ingresos ajustado al 15% de la responsabilidad. A resultas de ello, la suma del impuesto de utilidades disminuyó a la mitad. El Estado asigna sumas considerables al fondo del seguro social de los koljosianos, efectúa por cuenta propia grandes obras de mejoramiento de tierras, etc.

Para tener idea del esfuerzo del Estado en el fomento de la agricultura, baste decir que únicamente los gastos para mejoramiento sumaron en 1966-1970 más de 10 mil millones de rublos.

Las inversiones básicas del Estado en la agricultura, para

la construcción y la adquisición de maquinaria, totalizarán en ese mismo período 41 mil millones de rublos, o sea, tanto como fue asignado el agro de 1946 a 1964.

¿COMO DISTRIBUYE EL KOLJOS SUS INGRESOS?

El plan de distribución de los ingresos en especie y en dinero lo elabora la junta directiva y lo aprueba la asamblea general. El plan prescribe el monto de producción a vender y los productos y dinero que se destinan para retribuir el trabajo y engrosar los fondos sociales.

Los koljoses incrementan continuamente los fondos indivisibles, que constituyen la base para el desarrollo de la producción y mejoramiento de las condiciones materiales y culturales de los agricultores.

En 1932, los fondos indivisibles se evaluaron en 470 millones de rublos, y en 1966 totalizaron 37 mil millones.

Con la producción obtenida, descontada la que se designa para la venta, el koljos crea los necesarios fondos de semillas, forrajes y reservas para caso de mala cosecha u otra calamidad. Fija la parte del producto a distribuir entre los koljosianos como anticipo a cuenta de la distribución de su trabajo y también para subsidiar a los enfermos, las familias de los soldados y para el sostenimiento de las casas-cuna.

La mayor parte de las ganancias monetarias nutre el fondo de retribución mensual del trabajo de los koljosianos. El resto se emplea en cubrir gastos corrientes, pagar los impuestos, las cuotas del seguro social, amortizar los créditos y también en inversiones básicas, construcción, adquisición de maquinaria, etc.

De un 3 a un 4% de sus beneficios destinan los koljoses a sostener el fondo crentalizado del seguro social y sufragar las pensiones y subsidios y los koljosianos. También tienen un fondo para atenciones culturales, construcción de casas-cuna, escuelas, para fomentar el deporte, comprar plazas a los sanatorios, etc.

Es fácil entender que esta transformación de la tenencia de la tierra se ha llevado a cabo después de transtornos económicos y sociales hasta consolidarse como una nueva economía agraria después de más de medio siglo.

Este sistema demostró su eficacia en la última guerra mundial al sostener tanto a la población y al ejército durante dos años combatiendo sola Rusia contra el ejército nazi que dominaba a toda -

Europa, excepción hecha de Inglaterra, y después como aliada de los países demócratas hasta la terminación de la propia segunda guerra mundial (11).

Algunos críticos últimamente han propalado la versión de que el sistema de producción agropecuario en la URSS después de la última guerra mundial, no ha sido tan eficaz, dado que ha tenido dicho país necesidad de comprar ciertos productos agrícolas para el consumo de sus habitantes. Actitud quizá explicable si se tiene en cuenta que ha invertido millones de sus divisas en la conquista del espacio por necesidades estratégicas y políticas y grandes recursos humanos y riqueza social para la producción agrícola a fin de ayudar a los países que necesitaban defenderse de las agresiones bélicas de los gobiernos capitalistas. Es por ello también explicable que la URSS haya contado con numerario para esas compras, lo que indica que la disminución de su producción agrícola se debe a la necesidad de atender otros aspectos de la economía.

RUSIA.

* Datos proporcionados por la Embajada. 1970.

* Datos proporcionados por Apuntes del Lic. Estrella Campos Juan. U.N.A.M. 1970, México.

I S R A E L , =====

EL PROBLEMA AGRARIO EN ISRAEL.

En el nuevo Estado de Israel la agricultura es cooperativista primordialmente y podría afirmarse, sin temor a equivocación que el 80 ó 90% del producto de la tierra viene de las aldeas cooperativas (12).

Tres formas de organización se presentan en el Estado de Israel actual y que responden a la concepción social y al enfoque ideológico de los habitantes de cada aldea: el KIBUTZ, EL MOSHAV OVDIN y el sistema mixto que toma elementos del primero y del segundo, llamado SHITUF.

Israel tiene oficialmente una superficie de 20 mil kilómetros cuadrados y solo de éstos, 1,500 Kms.² constituyen propiedad privada. Entonces 18,500 Kms.² están en manos del gobierno y del Fondo Nacional Judío. *

Las tierras propiedad del Estado son administradas por la autoridad de Tierras de Israel; por ello la preparación del suelo está a cargo de la Autoridad de Fomento de Tierras.

El trabajo de la tierra se ciñe a ciertos principios; por ejemplo, los colonos o campesinos desarrollan su trabajo en la granja cooperativa y tratan de eludir la contratación de mano de obra asalariada; los componentes de la aldea asumen plena responsabilidad y la comunidad aplica los principios de ayuda mutua.

KIBUTZ en hebreo significa grupo, pero en su evolución en los 60 años de su existencia, denomina a un grupo muy especial, un tipo de colonia comunal cooperativista y voluntaria.

En la actualidad más de 85 mil personas, que ocupan 230 colonias de este tipo explotan la tierra con el sistema del KIBUTZ.

Con independencia de que el kibutz representa una forma cooperativista de explotación del suelo, el kibutz desempeñó una forma preponderante en la estructura social y económica del país judío.

Y tal como lo afirman los creadores y practicantes de este sistema, merced a sus logros y a la promesa que encierra su futuro, ha contribuido y contribuirá a enseñar a los habitantes de los países capitalistas y semicapitalistas de todo el orbe, quizá un nuevo camino hacia la vida comunitaria.

El primer kibutz fué fundado en 1909 a orillas del Río Jordán, aproximadamente a un kilómetro al sur del lago Tiberiades. *

La mentalidad e ideología de los primeros fundadores tiene no sólo el acento espiritual sionista, sino el hálito de las ideas políticas preponderante de la Europa Oriental, es decir, una especie de sionistas-socialistas.

El problema no consistía en la distribución más equitativa del capital sino en la creación de una sociedad nueva; una revolución fundada en los valores éticos de trabajo y la experiencia agrícola que caminara a la par de una economía socialista como Estado or todozamente capitalista.

Los primeros kibutz, sin duda alguna, fueron fundados en los albores de las dos décadas de este siglo por revolucionarios sionistas-socialistas que provenían de Rusia. Sin embargo, el movimiento kibutziano tiene o se constituye de elementos de orígenes muy distintos, pero siempre con miras progresistas.

El kibutz lo integra, no un grupo sectario sino aquel que -

toma parte en todos los aspectos de la vida israelista y sionista -- apoyando y forjando la política nacional.

La mayor cantidad de sus componentes proviene de organiza-- ciones juveniles del propio Israel y del exterior.

Uno de los fundamentos del sionismo está expresada en el -- principio de que la tierra es propiedad de la nación; lema que trata de evitar los males que traen aparejados la especulación y la explo-- tación. Entonces, como la tierra es del Estado, digamos de la na-- ción judía, ésta es rentada a los kibutzín por 49 años, cuyo período puede renovarse.

Si bien los kibutz reciben ayuda de la Agencia Judía y del gobierno mediante préstamos a largo plazo y, a la vez, asesoramiento técnico del Departamento de Colonización Agrícola de la Agencia Ju-- día y del Ministerio de Agricultura, el éxito del kibutz radica en -- la integración del grupo humano, de su cohesión social y de su idea-- lismo que les permita sobreponerse a los contratiempos de la vida -- diaria.

El kibutz está administrada por la asamblea general semanal de todos sus miembros. El número de éstos puede elevarse de 200 a -- 400 y hasta un mayor número; en cambio los recién establecidos no -- tienen más de 60 o 70 integrantes. *

" La asamblea encausa la política, elige a los funcionarios, autoriza presupuestos, aprueba miembros nuevos y programa todas las actividades de la comunidad".

Por lo general los nuevos integrantes del kibutz son acepta-- dos por un año a prueba, teniendo todos los privilegios de que gozan los miembros, menos el derecho de voto ni el de ocupar cargos adminis-- trativos.

Los candidatos o miembros del kibutz son aceptados por mayo-- ría de votos de la asamblea general, aunque otros grupos son más ex-- trictos y exigen que dos tercios de los miembros voten en favor del aspirante en sufragio secreto.

Los kibutz, kibutzín como se les llama también, son socieda-- des anónimas cooperativas. Los miembros no invierten dinero en la -- empresa al ser aceptados, si no lo tienen, pero al admitírseles "de-- ben transferir todos sus bienes a la comunidad".

El propio kibutz se encarga de satisfacer las necesidades -- de sus componentes de acuerdo con sus medios económicos con base en la opinión de la mayoría, "pero no puede disolverse ni dividir sus -- bienes entre los miembros".

Si algún miembro decide abandonar el kibutz, tiene derecho a sus efectos personales, es decir, aquello que forma parte de su habitación exclusivamente, aunque muchos kibutz acostumbran conceder un subsidio para los gastos de su establecimiento en otro lugar.

En la actualidad no existen estatutos nacionales uniformes para todos los kibutz. Existe un comité que representa a todas las federaciones kibutzianas, que tiene el proyecto de discutir estatutos aplicables a todos los kibutz, pero cuya aprobación requiere el consentimiento de la asamblea general de cada cooperativa y de la federación a que pertenece.

Otra de las autoridades importantes o comisiones es la secretaría la cual atiende diariamente los asuntos de la cooperativa o kibutz. Esta comisión está compuesta por un secretario general (en otras comunidades se le denomina alcalde); un tesorero, el encargado de las organizaciones o de la organización o tareas acordes con su capacidad y las necesidades del kibutz y el jefe de la Comisión Pedagógica. Esto cambia de modo general, porque la estructura de la secretaría cambia de kibutz a kibutz.

Se afirma que en la mayoría de los kibutz cada una de estas personas suele estar al frente de una comisión elegida para trabajar detenidamente la tarea que le fué asignada. Por ejemplo, el coordinador del trabajo encabeza la comisión que tiene por tarea planear la producción y el tesorero, la comisión financiera proyectable hacia fuera.

En muchos casos estas tareas se llevan a cabo después de la jornada de trabajo designada, y en otros este es su trabajo específico en la comunidad.

Conviene hacer hincapié en que en ninguno de los dos casos mencionados, dichos funcionarios reciben remuneración y además sólo desempeñan su comisión por tiempo ilimitado, porque tiene que ser substituidos en rotación para no crear una clase de gerentes en la comunidad.

Dadas las condiciones de cooperativas, muchos encargados tienen necesidad de desempeñar el puesto por períodos más largos, para ellos son los primeros en solicitar su reemplazo, lo cual nos acusa una psicología especial derivada de los kibutz.

EL TRABAJO ORGANIZADO EN LOS KIBUTZ.

"El trabajo de la filosofía y el principio en los kibutz". Entre esta filosofía y el trabajo sostenidos, uno de los más importantes es el de la conversión del intelectual judío de la ciudad en

obrero productor en labores manuales,

La ideología consiste en que con principios más o menos socialistas respecto de la mano de obra no asalariada, que es digna y tiene el mismo valor de cualquier trabajo por humilde que sea, se de senvuelva la vida comunal.

Hay una escala de trabajos que pueden y deben realizar todos los miembros del kibutz, desde servir la mesa en el comedor comunal hasta administrar la plantación de frutales.

En el transcurso del tiempo a cada persona se le asigna a la ocupación que más le agrada y que mejor desempeño, volviéndose permanente; ya en esta situación, la aldea colectiva se encarga de capacitarlo profesionalmente en ese trabajo.

La jornada de labores varía entre 8 y 9 horas diarias.

Aquellos miembros que deseen capacitarse en profesiones ajenas a la cooperativa, que no son propiamente necesarias para la producción en el kibutz, digamos maestros, enfermeras, médicos y otras profesiones similares, trabajan fuera de la comunidad, pero entregan su salario al kibutz.

Hay una tendencia a crear una potencialidad económica en cada aldea cooperativa, con el objeto de absorber a aquellas personas que desean ejercer una profesión.

El objeto de crear esta institución comunitaria es principalmente para satisfacer las necesidades del núcleo humano, y este desempeñar totalmente el trabajo manual y administrativo, proscribiendo la necesidad de usar asalariados para el mantenimiento del kibutz. Cuando es necesario el uso del trabajo asalariado, se hace por excepción.

En un principio el objetivo primordial del kibutz fué la explotación de la tierra mediante la colonización, ya que los sionistas consideraban que la labranza de la tierra era la base de todo progreso, o la clave de todo adelanto.

Actualmente la economía del kibutz está conectada y se ramifica con la economía del país, lo que hace que el ingreso proveniente de otras fuentes sea mayor que el de la agricultura.

Hoy los kibutz poseen fábricas de madera contrachapada, empaquetadores de fruta y de pescado, imprentas, manufacturas de textiles, material plástico y artefactos domésticos, barcos pequeños, hoteles y restaurantes.

SERVICIOS SUMINISTRADOS POR EL KIBUTZ.

Esta institución asume la responsabilidad de la atención de sus miembros,

Todas aquellas necesidades personales y de familia son satisfechas. Proporciona desde hojas de afeitar, alojamiento, cortinas, boletos para conciertos, tratamientos médico y hasta paga la luna de miel y la educación y ayuda financiera a los familiares necesitados que habitan fuera del kibutz, plantas para el jardín y viajes al exterior.

La alimentación se proporciona en un comedor que puede convertirse en sala de cine o de asambleas,

La cocina, por lo general, la maneja un ecónomo o ecónoma. Los cocineros y cocineras son personas adiestradas especialmente. Todos los colonos lavan platos, sirven la mesa y realizan trabajos de cocina por cierto tiempo, con un sistema de rotación,

El departamento de ropa se encarga de todo lo relativo a --surtirla y limpiarla.

Los servicios médicos son proporcionados a todos los socios desde el tratamiento, remedios y hospitalización.

En caso de que haya un inválido el kibutz proporciona todos los servicios y el personal necesario para su cuidado,

El tratamiento médico se hace dentro del kibutz o en el exterior cuando así lo exija el mal y la dicha atención puede ser a --corto o largo plazo,

La vivienda en general ha mejorado dentro de los kibutzín, pues muchos de ellos si bien no viven con lujo sí con comodidad y funcionan clubes, bibliotecas, sala de conferencias y un bar en que se sirve café express,

Las viviendas en general cuentan con una cocina pequeña, --con instalaciones eléctricas, neveras o refrigeradores. Además de --camas, mesas, sillas y sillones, estantería para libros, muebles especialmente confeccionados para niños, radios, cortinas, alfombras y ventiladores.

EDUCACION DE LOS NIÑOS Y SISTEMAS DE ENSEÑANZA.

Como la filosofía o esencia doctrinaria del sistema kibutzia no no sólo se fija en el presente, sino se proyecta al futuro. Es -

parte muy importante de su esfuerzo la educación de las nuevas generaciones.

En general, los niños llevan una vida comunitaria, tanto en su existencia cotidiana como en la educación.

Los pedagogos del kibutz estiman que esa es la única forma de imbuir en los niños, desde la más tierna edad, el hábito de vivir en comunidad y de aprender el significado de cooperación. Aducen, - también que la tensión entre padres e hijos, que causa tantos disturbios psíquicos en nuestra sociedad, se elimina y las relaciones se hacen estables y estrechas.

Varios kibutz establecen escuelas primarias y secundarias - para ese objeto. Una de las diferencias entre las escuelas del kibutz y las urbanas consiste en que en las primeras todo aquello que se refiera a la agricultura forma parte de su programa de estudios.

No aceptan becas personales para cada alumno, sino aquellos que merecen toda ayuda del gobierno suman la cantidad que corresponde a un grupo determinado y la reparten entre todos los alumnos del kibutz.

Algunas de estas cooperativas aldeanas, además de crear este sistema nuevo en el mundo, propagan sus costumbres judías arcaicas, revitalizándolas y haciendo ciertos cambios en las ceremonias.

LA VIDA POLITICA.

El movimiento kibutziano no se inhibe de la sociedad tiene especial interés en que su ideal prepondere en el país. La Confederación General de Trabajo fue integrada por miembros prominentes del kibutz. Al parlamento concurren como representantes tres o cuatro - veces más personas en proporción a la población del país. El movimiento de los kibutz busca esencialmente fortalecer la economía del nuevo Estado de Israel. Algunos datos nos pueden dar idea de la magnitud de esta experiencia:

1.- Los kibutz abarcan a cerca de 4% de la población de Israel. *

2.- Los miembros de los kibutzin constituyen el 22% de los agricultores de Israel.

3.- La producción agrícola de los kibutzin representan el - 28% de la producción agrícola total del país.

4.- La producción industrial de los kibutzin se evalúa en - el 5-6% de la producción industrial total del país.

5.- Los kibutzin contribuyen con el 12% al producto nacional bruto. *

EL MOSHAW.

Otras de las formas en que los colonos explotan la tierra es el MOSHAW.

Esta institución cooperativista, principalmente de consumo, funda su estructura en ciertos principios, a saber: propiedad nacional de la tierra, cooperación, ayuda mutua y trabajo no asalariado - (13).

El moshaw, por otra parte, combina la propiedad privada de la granja familiar con la propiedad colectiva de ciertos medios de producción y de servicios.

Cada unidad familiar ocupa una finca privada. El granjero la administra a su manera, conforme a su habilidad y bajo su propia responsabilidad. No obstante ello, dicha granja es parte integral de las instituciones cooperativas, de la aldea principalmente a lo que se refiere a mercadeo, abastecimiento, transporte, maquinaria -- agrícola, almacenamiento y refrigeración, riego, seguro, control de plagas, así como otros servicios como contaduría, educación y actividades culturales.

Estas comunidades aldeanas se sustentan en algunos principios: la tierra, por ejemplo, es arrendada a la aldea por la autoridad istaelí de tierras por un período de 49 años, que puede renovarse.

Los representantes del moshaw, con el consenso de la comunidad, la arrienda a su vez a los campesinos en las mismas condiciones.

La parcela familiar difiere de superficie según el lugar y en relación con los factores circundantes, ecológicos y de posibilidades de desarrollo productivo.

Con mucha visión, generalmente, se reserva cierta extensión de la granja con el objeto de dividirla en el futuro en caso de que uno de los hijos contraiga matrimonio y desee seguir viviendo en el hogar paterno.

No perdamos de vista que los miembros de la aldea pertenecen a una cooperativa registrada legalmente. Esta cooperativa tiene varios fines, siendo su principal tarea la de abastecer las necesidades de los granjeros así como proporcionarles materiales de trabajo,

servicios y finanzas.

El granjero no necesita abandonar su pueblo para hacer compras y los artículos que no pudiera obtener en el moshaw le son encargados. En general, puede decirse que a dichos granjeros se les surte con comestibles, vestidos, utensilios domésticos y similares, así como de forrajes, fertilizantes, implementos agrícolas y piezas de repuesto. *

En esencia el moshaw tiene tres funciones principales: abastecimiento de artículos y servicios, mercadeo de la producción y finanzas.

El servicio de maquinaria agrícola es manejado por personal altamente capacitado, que realiza todo tipo de trabajo en ese orden y se encarga del cultivo en forma colectiva del campo y de las plantaciones.

La antigua Palestina, una de cuyas partes ocupa el Estado de Israel, es desértico; entonces, el agua es vital para la supervivencia de cualquier ser y por ello es que las bombas de agua se han hecho tan comunes para regar los cultivos, como las nuevas excavaciones de pozos y el mantenimiento de las tuberías,

Actualmente las pequeñas compañías se están fusionando con Merokot, Compañía Nacional de Abastecimiento de Agua, institución israelí que se ocupa de este renglón.

La ayuda mutua es de capital importancia para estas aldeas cooperativas y se funda en el principio de que la comunidad toda acepta la responsabilidad del bienestar de sus miembros.

Entre esta responsabilidad figura en forma importante aquella que asume la comunidad de proporcionar la educación a los niños, independientemente de los impuestos que sus padres abonan al moshaw.

Así como el kibutz proscribía el trabajo asalariado, en el moshaw existe la misma proscripción y por tal razón la jornada se realiza con el concurso directo de los miembros de la granja. Esta no es una idea socialista, sino que priva un enfoque ideológico patronal porque, según ellos, cada granjero tiene el derecho de convertirse a su vez en granjero independiente, situación que invalida cualquier comparación marxista, con instituciones preconocidas por esa doctrina, ya que la finalidad de esta forma de organización persigue objetivos individualistas.

El sistema kibutziano, como el de moshaw, iniciados hace --

cerca de 60 años, tiene establecidas 350 poblaciones de este tipo -- mashawiano.

Por lo que respecta la mano de obra asalariada, esta es necesaria a veces, pero no la contrata el granjero en forma directa, sino el comité de la aldea concediendo privilegios no comunes en nuestros sistemas capitalistas.

Los moshaw tienen dos clases distintas de habitantes:

1.- Los agricultores que poseen tierras y extraen su sustento trabajando el sueldo dentro de la sociedad cooperativa; y

2.- Miembros que no son agricultores o sea empleados y funcionarios de la cooperativa y sus familias. Realizan su trabajo y pueden percibir un sueldo y, además, tienen el derecho de poseer una quinta auxiliar con un pequeño huerto, corral de aves o vacas lecheras,

El moshaw es una comunidad democrática fundada en los principios de delegación de poderes. El supremo organismo es la asamblea general de todos sus miembros, que se reúnen una vez cada seis u ocho semanas y hay un consejo que se elige anualmente. Es la máxima autoridad del moshaw frente al gobierno. Lo integran de 18 a 25 miembros, ya que eligen un comité ejecutivo compuesto por un presidente, un tesorero y un secretario. *

Moshaw se sustenta en una planeación física y económica. En tal virtud se toman en cuenta las necesidades materiales y económicas, sociales y culturales de la comunidad, la topografía, un plan general de riego y cuestiones accesorias.

La tierra debe ser subdividida de manera que la familia cultive su parcela sin la ayuda de mano asalariada.

En la actualidad, aparte de la planificación arquitectónica se atiende a la planeación económica y agrícola respecto a las dimensiones de las granjas a fin de ajustarse a un índice de eficiencia para estar dentro de los límites de las cuotas de producción.

Para este objeto se está abandonando el sistema de granjas mixtas por el de granjas especializadas usando medio técnicos y nuevos sistemas de cultivos teniendo como mira o propósito que cada granjero y los miembros de su familia puedan trabajar de 300 a 400 días laborales para que se asegure una distribución equitativa de trabajo durante todos los meses del año.

También el moshaw tiene especial interés en la cultura des-

de la escuela secundaria hasta el bachillerato,

RELACIONES INTERNACIONALES DEL MOSHAW.

Los países en vías de desarrollo fundan su economía en la agricultura y de ésta depende su progreso.

Es interesante ver cómo Israel colabora en ayuda de muchos países subdesarrollados, impartiendo sus conocimientos y experiencias. Para ese objeto recibe en sus instalaciones a quienes deseen adquirir conocimientos, tanto en la administración, vida comunitarias de un moshaw, como específicamente del cultivo de la tierra.

Muchos estudiantes extranjeros, otros granjeros o instructores agrícolas de todo el mundo concurren a los moshaw en plan de estudio. Más aún, hay estudiantes que permanecen en la Universidad de Israel para perfeccionar sus estudios agrícolas y de índole conexas.

Algunos granjeros componentes de los moshawin se han ofrecido y han ido a residir por el tiempo necesario en algunos países, para instruir y colaborar en los programas rurales. Tal ha sucedido con Ghana, Tanzania, India, Birmania, Brasil, Venezuela, Irán y Turquía.

EL MOSHAW-SHITUFI,

El moshawin abarca otro tipo específico denominado mechaw--shitufti cuya función principal consiste en la concentración de la producción y separación del consumo.

Se ha dicho que el Moshaw-Shitufti sólo es una combinación de los principios del kibutz y del moshaw, ya que el kibutz es individualmente considerado como cooperativa de producción y el moshaw de consumo; en cambio el moshaw-shitufti practica los dos sistemas de las instituciones mencionadas, ya que propiamente es una aldea cuyos miembros participan en la tenencia colectiva de los bienes de la aldea, con una administración conjunta, trabajo colectivo, ayuda mutua y responsabilidades iguales, sólo que la unidad familiar conserva su modo de vida independiente, manteniendo su casa y llevando una existencia privada dentro de los límites de los límites de su presupuesto.

La Autoridad de Tierras de Israel alquila la superficie necesaria al poblado, lo mismo que el kibutz y al moshaw.

Todos los medios de producción: herramientas, maquinaria y ganado, los edificios, ya sea almacenes o viviendas y la producción

industrial y agrícola son propiedad común.

Cada miembro contribuye con su trabajo a los ingresos comunales. Un comité elegido por la asamblea general y ayudado por la administración de la aldea asigna trabajo a cada miembro. La jornada es de 8 a 10 horas diarias. Las mujeres trabajan parcialmente la jornada para que puedan disponer del tiempo para sus faenas domésticas.

Las medras de niños son eximidas de los trabajos y sólo laboran dos horas diarias.

La comunidad responde del bienestar económico de sus componentes, así como del seguro médico, educación de los niños y, en muchos casos, de la ayuda de sus padres ancianos.

Debe tenerse presente que en este sistema moshaw-shitufi ca da familia vive en su propia casa; aunque ésta pertenezca legalmente al comité del poblado, es el hogar permanente de la familia que lo ocupa. Todo el mobiliario, enseres domésticos que hay en cada casa son propiedad privada. Los niños comen y duermen en su hogar.

El moshaw-shitufi, como hemos visto, incorpora elementos importantes del kibutz; repartición colectiva del trabajo, ayuda mutua en grado máximo y plena responsabilidad por el sustento económico de los miembros. La vida privada de la familia constituye una innovación, pese a que la asignación familiar está basada en el número de la familia y no en el valor relativo del trabajo realizado, ya sea especializado o no, como el magisterio, por ejemplo. Así se conserva el principio "de cada uno de acuerdo a su capacidad y a cada uno según su necesidad", mientras que la vida privada está limitada en la medida en que los intereses de la comunidad lo exige.

ISRAEL.

=====

* Apuntes De B. Kaplon.

Bases Económicas para la Planificación del Desarrollo - -
Agrícola,

* Datos Proporcionados por la Embajada, 1970.

* Kecrem Moshe. El Kibutz Israel de Hoy No. 27 Publicado en
Crónicas Jerusalem, Israel, 1963.

CAPITULO II

PAISES SOCIALISTAS DE AMERICA LATINA

A).- Cuba.

B).- Chile.

EL PROBLEMA AGRARIO EN CUBA.

ANTECEDENTES.

El problema de la tierra en Cuba provoca una rebelión en 1723, llamada de los vaqueros de Santiago de Las Vegas. Es en la segunda mitad del siglo XVI así como durante el siglo XVII y parte del XVIII cuando empieza a constituirse el latifundio ganadero.

Por lo que hace al latifundio azucarero, se indica su intergración después de la guerra de 1895.

Este problema que generaba inquietud desde la época colonial, propicia la elaboración de varios proyectos de ley y que en su ma pueden constituir los antecedentes históricos de la actual Ley de Reforma Agraria Cubana.

Tanto las rebeliones como los esfuerzos plasmados en proyectos de ley en defensa del campesino, tomaron contorno de realidad en la constitución de 1940, artículo 90, proscribiendo el latifundio y estableciendo que las tierras monopolizadas volviera a manos del pueblo cubano. Sin embargo, después de dieciocho años, en la Ley número tres de Sierra Maestra Adquirió expresión legal cuando fué promulgada el 10 de octubre de 1958. Dicha Ley de la propiedad de la tierra a los campesinos cuando éstos tuvieran la posesión de ella y la cultivasen, obteniéndola por esa posesión, gratuitamente, hasta dos caballerías o sea, aproximadamente, veintiseis hectáreas.

La ley comentada es el antecedente inmediato, por su esencia y fines, de la Ley de Reforma Agraria de 17 de Mayo de 1959, publicada en la Gaceta Oficial el 3 de junio del propio año.

C U B A .

El problema de la tenencia de la tierra ha sido similar en nuestros países de América y en algunos de Europa y el Medio Oriente.

Respecto a la isla antillana, la República de Cuba inicia su Reforma en el campo el 17 de mayo de 1959, que es el año denominado por los cubanos de la liberación. Esta ley acaba con el latifundio, aunque no proscribe radicalmente la propiedad privada respecto de la tierra.

En efecto, dicha ley señala como máxima superficie que puede poseer una persona física o moral, la de treinta caballerías, sin precisar, entonces, la calidad de las tierras o selección de ellas, aquella cantidad de tierras que exceda de las treinta caballerías, puede ser expropiada para ser repartida a los campesinos y a los - -

obreros agrícolas que no tengan tierras.

El régimen instituído en la Cuba actual no solamente trata de resolver las carencias de los trabajadores del campo, sino defiende a la economía nacional imponiendo casos de excepción, en lo que respecta a aquellas plantaciones de más de treinta caballerías que se encuentran sembradas de caña de azúcar y cuya producción sea superior en un 50% al rendimiento medio nacional; las superficies de agostadero en que se mantenga ganado mayor al número exigido por hectáreas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria; aquellas tierras cultivadas con arroz y cuya producción sea superior en un 50% al rendimiento medio nacional en la región en que estén enclavadas dichas tierras; aquellas superficies con cultivos mixtos o con ganado mayor o menor, siempre que su valor requiera de una extensión superior al de las treinta caballerías mencionadas.

Está terminantemente prohibido, por otra parte, que alguna persona física o moral retenga en su poder más de cien caballerías.

Para una mejor comprensión, la unidad caballería es igual a 13.43 hectáreas, por lo que treinta caballerías serían aproximadamente 400.2 hectáreas (14).

Hay además otras excepciones cuando se trata de tierras destinadas a fondo de interés social.

Sobre afectaciones de tierras, las primeras con las del Estado y aquellas de propiedad particular si están ocupadas por agricultores, colonos, aparceros y otros.

En segundo orden, son susceptibles de afectación aquellas tierras que no tengan protección de alguna ley; y por último, o sea en tercer lugar, son afectables todas las demás.

En Cuba las sociedades anónimas son aptas para explotar planeaciones de caña de azúcar si sus acciones son nominativas, a nombre de ciudadanos cubanos, siempre que éstos no sean propietarios, accionistas ni empleados de empresas productoras de azúcar.

Para completar la iniciación de la reforma agraria, el artículo 15 de la Ley del 17 de marzo de 1959 ordenó que sólo pueden adquirir superficies cultivables las sociedades integradas por ciudadanos cubanos, así como aquellas personas físicas de nacionalidad cubana. Tales disposiciones implican, para algunos autores, una especie de nacionalización de la tierra.

Lo que nosotros llamamos parcela agraria, mínima para el sostenimiento de cinco componentes, debe tener dos caballerías de

tierra de primera clase o de riego. Sin embargo, es el Instituto Nacional de Reforma Agraria el que establece la extensión necesaria tomando en cuenta la producción anual para el sostén de cada familia.

La propiedad mínima o superficie mínima vital es inalterable e inembargable.

La superficie necesaria para la subsistencia de una familia media se da a los agricultores en forma gratuita, siempre que éstos sean colonos, aparceros u ocupantes de tierras privadas.

Aquellos propietarios cuyas tierras les han sido expropiadas, reciben una indemnización de acuerdo con el valor catastral manifestado antes de 1958, independientemente de las instalaciones y construcciones que son valuadas aparte.

Mediante bonos de la Reforma Agraria se liquida esa indemnización y estos bonos son valores reconocidos por el Estado. De veinte años es el plazo de reembolso de dichos bonos y causan interés del 4.5% anual. *

Por ejemplo, un latifundio de veinticinco mil hectáreas que pertenecía a uno o dos propietarios, ahora lo trabajan grupos de campesinos en cooperativa.

Antes de 1959, la producción de las veinticinco mil hectáreas, en una tercera parte era entregada a los dueños de la tierra y las otras dos las compraban los mismo propietarios de la finca al precio que arbitrariamente fijaban.

Toda reforma social trae consigo desajustes, más todavía la cuestión de la tierra en América Latina. Por ello es interesante escuchar la opinión de un modesto campesino, guajiro, para ser más exacto en la expresión, al ser interpelado sobre la situación de la tierra en Cuba actualmente (15): "Yo no se si la gente se queja o si el antiguo dueño de estas tierras se fue del país después que se las quitaron y nos las entregaron. Yo no se. Pero ahora, lo que producimos es para nosotros y no tenemos que andar de aquí para allá buscando a ver quién nos compra el café o la malanga".

En otro renglón, veamos lo que dice una mestra en la Cuba de hoy: "...en regiones apartadas los campesinos organizados en veintiseis sociedades cooperativas propiciaron la construcción de una carretera de Consolación del Norte a Consolación del Sur para conectar con Pinar del Río y la Carretera Central, así como a las veintiseis escuelas de dichas cooperativas. En esta región, antes abandonada, se ha proyectado construir varios internados con capacidad -

para trescientos alumnos de primaria y secundaria. La construcción es sombría, pero cómoda, toda de concreto, distribuidas para que en la parte baja se encuentran las aulas y los laboratorios y arriba -- los dormitorios" "...Aquí los muchachos se encargan de la limpieza y de los servicios, cada uno arregla sus camas y por las tardes se dividen en grupos para atender la granja, donde obtienen los productos que consumen en el internado, principalmente plátano, maíz, yuca, malanga, arroz y tomate".

"...Muchos de ellos saldrán de aquí a la Universidad o -- bien se prepararán en técnicas agropecuarias".

"...Los muchachos están aquí y cada fin de semana un camión los recoge para llevarlos a sus casas o a los puntos más cercanos de ellas".

Beneficio también de la Reforma Agraria, en el ramo educativo, ha sido la organización de círculos infantiles guarderías donde las madres campesinas llevan a sus hijos menores de seis años por la mañana y los recogen por la tarde. En ese lugar se les da alimentación y son atendidos por educadoras. El término medio de alumnos en cada centro es de doscientos de primaria y cincuenta de secundaria.

En muchos pueblos cubanos, como el de San Andrés, Municipio de Consolación del Norte, se están construyendo seiscientas casas -- prefabricadas y funcionan viveros forestales, granjas avícolas con promedio de treinta mil gallinas y se desarrolla un plan porcino a escala nacional.

Con estos planes, se afirma, se tiende a la formación integral de la personalidad del individuo, del nuevo ciudadano cubano -- (16).

El economista Samuel Stebbins Bowles, profesor de economía de la Universidad de Harvard, ha expresado, después de dos meses de estancia en la isla: "Cuba es un experimento que refleja optimismo. ... puede ser la solución para los problemas de pobreza a los que se enfrentan tantos países latinoamericanos".

El economista en cuestión atribuye el éxito de la experiencia cubana a dos factores principalmente: no iniciar un programa violento, no industrialización y a la alta "inversión en obras públicas".

"Se incrementó lo que el país tenía, específicamente la agricultura. Decisión acertada porque los cubanos contaban con un mercado listo para su azúcar en aquellos países que pertenecen al block soviético y dicho mercado sigue creciendo".

"Ahora los cubanos están expandiendo su producción de azúcar y además están diversificando a otros campos de la agricultura tales como el de los frutos cítricos".

"Si bien el gobierno cubano ha iniciado la industrialización del país, sus esfuerzos han encontrado dificultades muy serias derivadas de problemas de falta de organización, limitación de los medios de transporte y la imposibilidad de adquirir materias primas extranjeras".

"La alta inversión en obras públicas se refleja en proyectos educacionales, nuevas carreteras y programas técnicos. Los efectos de estas medidas no se notarán inmediatamente pero a la larga pagarán dividendos muy altos. En el campo de la educación, el analfabetismo es una cosa del pasado en Cuba".

"El gobierno cuenta con gran sostén popular"... por ejemplo, de los campesinos para quienes la Revolución les ha traído los bienes que necesitan".

"Es obvio que algunos grupos estuvieron mejor en Cuba antes de la revolución, pero la mayoría de las masas ahora están mejor que antes" (17).

Transcribimos algunos artículos de la Ley de Reforma Agraria y ciertos comentarios, para la mejor comprensión del problema -- agrario cubano: "Artículo 1.- Se prescribe el latifundio. El máximo de extensión de tierras que podrá poseer una persona natural o jurídico será en treinta caballerías (cuatrocientos dos, punto, seis hectáreas). Las tierras propiedad de una persona moral o natural que excedan de ese límite serán expropiadas para su distribución entre los campesinos y los obreros agrícolas sin tierras.

El Artículo 2 contempla algunas excepciones a lo dispuesto en el Artículo 1, que en síntesis consiste en que cuando una propiedad dedicada al cultivo de la caña de azúcar o el arroz tenga rendimientos superiores en un 50% al promedio nacional respectivo, o cuando una propiedad dedicada a la explotación ganadera alcance el mínimo de sustentación de ganado por caballería que fije el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), o cuando para la eficiente explotación de una empresa dedicada a uno o varios cultivos o a la actividad agropecuaria sea necesario mantener una extensión de tierra superior se podrán autorizar a personas naturales o jurídicas propiedades de más de treinta caballerías, pero en ningún caso de más de -- cien caballerías (1,342 hectáreas). Esta excepción ... es a condición de que se mantengan en dichas propiedades los niveles de productividad que las hicieron merecedoras de la excepción.

El artículo 3 indica que "serán también objeto de distribución las tierras del Estado, las Provincias y los Municipios", con algunas excepciones que se establecen en el artículo 4.

Finalmente el artículo número 6 es, junto con el artículo 1, el otro artículo fundamental de la Ley en lo que respecta a las tierras afectadas. Dice textualmente lo siguiente:

"Artículo 6.- Las tierras de dominio privado, hasta el límite de treinta caballerías por persona o entidad, no serán objeto de expropiación, salvo que estén afectadas por contratos con colonos, subcolonos, arrendatarios, subarrendatarios, aparceros u ocupadas por precaristas que posean parcelas no mayores de cinco caballerías, en cuales casos también serán objeto de expropiación con lo establecido en la presente Ley".

Los propietarios de tierras afectables, una vez realizadas las expropiaciones, adjudicaciones y las ventas a los beneficiarios que indica el artículo 6, podrán retener el resto de la propiedad en lo que exceda de treinta caballerías. *

2.- NACIONALIDAD DE LOS BENEFICIARIOS. Esta queda regulada por el artículo 15 que establece que la propiedad rústica sólo podrá ser adquirida o heredada en lo sucesivo por ciudadanos cubanos o sociedades formadas por cubanos. Se autoriza sin embargo, en ciertos casos en que sea conveniente para fines de fomento industrial o agrícola que se estimen beneficiosos a la economía nacional, a que el INRA ceda a empresas o entidades extranjeras fincadas no mayores de treinta caballerías.

3.- REDISTRIBUCION DE LAS TIERRAS. Los artículos 17, 18 y 19 de la Ley son los que legislan sobre esta materia.

El artículo 17 señala que:

"Las tierras privadas expropiables en virtud de los dispuesto por esta Ley y las tierras del Estado serán otorgadas en áreas de propiedad pro-individuas a las cooperativas reconocidas por esta Ley o se distribuirán entre los beneficiarios en parcelas no mayores de dos caballerías".

El artículo 18 indica que:

"Las tierras de dominio privado cultivadas por colonos, subcolonos, arrendatarios y subarrendatarios, aparceros o precaristas, serán adjudicadas gratuitamente, a sus cultivadores cuando su extensión no exceda del mínimo vital. Cuando dichos agricultores cul tiven tierras necesarias para completarlas, siempre que pueda disponer

se de las mismas y las condiciones económicas y sociales de la región lo permitan,

Si las tierras cultivadas en los casos que se mencionan en el párrafo anterior exceden del mínimo vital, siempre que no pasen de cinco, el arrendatario, subarrendatario, colono, subcolono, aparcerero o precarista, recibirá dos caballerías a título gratuito previa su expropiación por el INRA, pudiendo adquirir del propietario, mediante venta forzosa, la parte de su posesión que exceda del área adjudicada gratuitamente, hasta un límite de cinco caballerías.

Cuando las tierras a que se refiere el artículo 18 en vez de ser de dominio privado son del Estado, el proceso de adjudicación será igual (Artículo 21). Finalmente, el Artículo 19 señala que:

“A los dueños de tierras de extensión al mínimo vital, es decir, inferior al mínimo vital que las cultivan personalmente se les adjudicará también gratuitamente las tierras necesarias para complementarlo, siempre que pueda disponerse de las mismas si las condiciones económicas y sociales de la región lo permitan.

4.- INDEMNIZACION DE LOS PROPIETARIOS AFECTADOS.

El Artículo 29 de la Ley reconoce el derecho Constitucional de los propietarios afectados a percibir una indemnización por los bienes expropiados. Dicha indemnización será fijada teniendo en cuenta el valor en venta de las fincas que aparezcan en las declaraciones del amillaramiento municipal de fecha 10 de octubre de 1958. Las instalaciones y edificaciones afectables existentes en las fincas, serán objeto de tasación independiente por parte de las autoridades encargadas de la explicación de esta Ley. Igualmente serán tasada de modo independiente las copas de los cultivos, para indemnizar a sus legítimos propietarios.

El artículo 30 agrega, sin embargo, que al efectuarse las tasaciones y de acuerdo con lo prevenido en el artículo 224 de la Ley fundamental, se apreciará y deducirá del valor fijado el incremento que se haya producido sin esfuerzo del trabajo del capital privado y únicamente por causa de la acción del Estado, la provincia, el Municipio u Organismos autónomos a partir de la última transmisión de la propiedad y producida con anterioridad a la vigencia de esta Ley.

El 45 por ciento de la plusvalía de la conformidad con dicho precepto constitucional corresponde al Estado se cederá al INRA entregándose a la provincia, Municipio u organismo, autónomo de que se trate, la parte proporcional que le correspondiere. *

Las deducciones que se realicen a favor del INRA quedará a beneficio de los campesinos que reciban tierras gratuitamente en la proporción correspondiente y el resto si lo hubiere, se consignará en el Fondo de la Reforma Agraria, para aplicarlo de acuerdo con la Ley.

Estas disposiciones se ejecutarán en todo remate y venta -- forzosa de fincas rústicas inscribibles, en la forma que determina el Reglamento de esta Ley.

Finalmente el artículo 31 establece que:

"La indemnización será pagada en bonos redimibles. A tales fines se hará una emisión de bonos de la República de Cuba en la -- cuantía, términos y condiciones que oportunamente se fijen. Los bonos se denominarán BONOS DE LA REFORMA AGRARIA y serán considerados valores públicos. La emisión o emisiones se harán por un término de veinte años, con interés anual no mayor de 4.5%. Para abonar el pago de intereses, amortización y gastos de la emisión, se incluirá cada año en el Presupuesto de la República la suma que corresponda". ¶

5.- CONDICIONES DE LA PROPIEDAD AGRICOLA REDISTRIBUIDA.- -

Las propiedades recibidas gratuitamente en virtud de la Ley de la Reforma Agraria no podrán transmitirse por otro título que no sea hereditario, venta al Estado o perpetua autorizadas por las autoridades encargadas de la aplicación de la misma, ni ser objeto de contrato de arrendamiento, aparcería, usufructo o hipoteca. No obstante, el Estado o los organismos estatales correspondientes podrán entregar a tales propietarios préstamos, con garantía hipotecaria, así como préstamos refaccionarios o pignoráticos (Artículo 43).

La prohibición de los contratos de aparcería a que hace referencia el Artículo 34 para las propiedades recibidas gratuitamente, en virtud de la Ley de Reforma Agraria, es además general para todas las fincas agrícolas, ya que el artículo 11 de la Ley establece que:

"Se prohíbe desde la promulgación de esta Ley la concertación de Contratos de Aparcería o cualesquiera otras en los que se estipule el pago de las fincas rústicas en forma de participación proporcional en sus productos".

Se omite, sin embargo, de la prohibición anterior, los contratos de molinenda de caña.

Otras disposiciones importantes de la Ley, en la que se refiere a las condiciones de la propiedad agrícola redistribuida, se establece en el artículo 35.

"Las nuevas propiedades se mantendrán como unidades inmobiliarias individuales y en caso de transmisión hereditaria deberán adjudicarse a un solo heredero en la participación de los bienes. En caso de que tal adjudicación no pueda hacerse sin violar las reglas de la participación hereditaria, establece el Código Civil que se venderán en pública subasta entre licitadores que sean campesinos o trabajadores agrícolas...".

6.- ORGANISMO EJECUTOR DE LA REFORMA AGRARIA.- Como organismo ejecutor de la Ley de Reforma Agraria se establece el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que es una entidad autónoma y con personalidad jurídica propia, regida por un Presidente y un Director Ejecutivo designados por el Consejo de Ministros (artículo 48).

7.- LAS COOPERATIVAS AGRICOLAS.- Esto es, finalmente, otro aspecto fundamental de la Ley de Reforma Agraria cubana, según el Artículo 43:

"Siempre que sea posible, el INRA fomentará cooperativas Agrarias. Las Cooperativas Agrarias que organiza el INRA en las tierras de que disponga en virtud de lo preceptuado en esta Ley, estarán bajo su dirección, reservándose el derecho de designar a los administradores de la misma con el objeto de asegurar su mejor desenvolvimiento en la etapa inicial de este tipo de organización económica y social y hasta tanto se les conceda por ley una autonomía mayor".

En cuanto al tipo de estas cooperativas, ellas serán fundamentalmente de producción (Artículo 44), aunque la Ley contempla también otras formas de cooperación (provisión de recursos materiales, medios de trabajo, crédito, venta, preservación de productos, construcciones de uso común, instalaciones, embalses, regadíos, industrialización de subproductos y residuos, etc.), (Artículo 45).

8.- MEJORAMIENTO SOCIAL.- Antes de terminar con esta breve análisis de la constitución, funcionamiento y resultados de las zonas de desarrollo agrario, conviene recordar una vez más que la preocupación de los delegados del INRA que actuaban como Jefes de ella, no sólo se concentró (sobre todo en su comienzo) en los problemas de toma y redistribución de la tierra y se impulsó a la producción agropecuaria, sino que además tuvo muchos otros alcances de tipo económico y social. Dentro de estos últimos, uno de los que más contribuyeron a mejorar los ingresos de los campesinos fue la creación de las TIENDAS DEL PUEBLO.

Dichas tiendas en muchas partes al pequeño comercio especulativo de venta de artículos de consumo (víveres, ropa, elementos --

simples para el hogar al campesinado y a través de precios más bajos y de un mayor abastecimiento contribuyeron a mejorar los ingresos de los campesinos y su poder adquisitivo real. A menudo también fueron una fuente de crédito, en especie, que ayudó a suavizar las dificultades de los administradores de cooperativas debidas al atraso en el pago de las nóminas. Por otra parte, sus servicios fueron un elemento de importancia en el aumento del consumo de la población campesina entre 1958 y 1961.

En el año y medio de existencia de las zonas de desarrollo agrario (junio de 1959 a fines de 1960) se crearon alrededor de dos mil tiendas del pueblo, distribuidas en los campos y pequeños poblados. Se estima que sus ventas anuales alcanzaron un volumen del orden de los 150 millones de pesos y los consumidores que se abastecen en ellas sobrepasan la cifra de 400 mil. *

Otra actividad de tipo social que alcanzó gran impulso en las zonas de desarrollo agrario, fue la construcción de viviendas para los campesinos, aspecto que además tenía importancia económica -- porque muchos grandes latifundios y, especialmente ganaderos, estaban poco habilitados y los trabajadores eventuales vivían en los poblados cercanos o en chozas que construían al borde de los caminos. Al intensificarse el uso de la tierra, lo que implicaba un mayor grado de ocupación permanente en las nuevas empresas agrícolas que se creaban, era fundamental establecer condiciones para que los trabajadores pudieran vivir dentro de las nuevas fincas. Para satisfacer estas necesidades el INRA creó un Departamento de viviendas campesinas en marzo de 1960, que en plazo de un año construyó 12,500 viviendas (en forma de pueblos modelos, además de 500 edificios sociales -- para centros escolares, hospitales, círculos sociales, teatros, etc.) Se invirtió en esto, entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de -- 1960, la suma global de 25 millones de pesos que no están incluidos en la suma de 156 millones entregados directamente a las zonas de desarrollo para todos los fines señalados, *

Durante 1960 se graduaron 3 mil maestros voluntarios para servir las necesidades de alfabetización de los campesinos, especialmente en las zonas montañosas mas alejadas y se desarrolló una gran campaña de mejoramiento de las condiciones sanitarias en las diversas zonas de desarrollo sobre lo cual se carece de cifras precisas -- (18).

C U B A .
=====

* Extractos del Informe para la Fao. La Reforma Agraria Cubana: Realizaciones y Perspectivas, La Habana, agosto de 1961.

MINIST. A. CENTRAL
H. E. A. D.

* Fuentes Departamento Legal del INRA.

* Las cifras están subestimadas. En la realidad es mayor, pero estos son los únicos antecedentes estadísticos exactos que hasta ahora el Departamento Legal INRA.

* En Noviembre de 1963 el INRA fue Adscrito al Recién Creado Ministerio de la Reforma Agraria.

REFORMA AGRARIA DE CHILE,

DOS EXPERIENCIAS FRUSTRADAS,

La Ley 15,020 promulgada el 15 de noviembre de 1962, a pesar de llamarse de "Reforma Agraria", solo en su artículo 15 dictaba normas relativas a Reforma Agraria. Estas no fueron aplicadas. El resto de la Ley contenía solo disposiciones sobre colonización (19).

En el mencionado artículo se autorizaba la expropiación de predios rústicos y su incorporación al proceso de redistribución de la tenencia de la tierra. Diversos factores impidieron que estas disposiciones se llevaran a la práctica figurando entre ellas, principalmente lo dispuesto en el número 10, inciso 10 de la Constitución Política del Estado que ordenaba imperativamente el pago al contado de las expropiaciones.

La Reforma Constitucional modificatoria de estas normas o sea, la que autoriza el pago de expropiaciones a plazos diferidos, solo fué aprobada, tras prolongado debate, en agosto de 1963, pero jamás se dictó el reglamento correspondiente y en consecuencia, sus disposiciones fueron inaplicables.

CORA desde su creación el 15 de noviembre de 1962, se limitó a comprar fundos a precios comerciales y subdividirlos en parcelas (unidades económicas). Estas parcelas eran vendidas a campesinos, profesionales o capitalistas que invertían en tierras sus recursos económicos para salvarlos del violento impacto inflacionario a través de la plusvalía. La creación de una colonia llevaba aparejadas diversas mejoras; líneas de locomoción colectiva, alumbrado eléctrico; arreglo de caminos y en muchos casos instalación de alcantarillado y redes de agua potable. Esto promovía una inmediata alza del precio de las tierras parceladas (20).

Alrededor de estas parcelas, se crearon pequeñas unidades con el nombre de "huertos familiares", los cuales eran vendidos a campesinos de escasos recursos. Los adquirientes continuaban manteniendo su condición misérrima, explotados como peones de los parceleros o de los fundos cercanos. El huerto familiar no entregaba pro-

ductos ni utilidades suficientes para la manutención de una familia (21).

El campesino, en consecuencia, no era "sujeto" de la Reforma Agraria sino que se le mantenía en su condición submínima en material educacional, alimenticio, social, política, sanitaria y económica.

La labor realizada puede calificarse de insignificante. -- Consistió en la creación de 24 colonias en 80,966.98 hectáreas, en las cuales tuvieron cabida 1,119 familias campesinas. Se inició la alfabetización del campesinado en forma rudimentaria. Fueron construidas algunas escuelas y mejoradas otras y la infraestructura se alhajó en forma preciosista. *

Esta ley, dictada fundamentalmente por los partidos de derecha, contenía errores básicos en su articulado, permitiendo que los juicios de expropiación se prolongaran durante años y el campesino -adquiriente de parcelas no recibía títulos de propiedad sino después de largos años de explotación del predio.

Los créditos eran exiguos y muchas veces, el parcelero que había invertido sus ahorros en la compra de su tierra, debía abandonarla porque no recibía recursos económicos para sufragar los gastos mínimos que demandaba la explotación del predio. *

Los créditos eran exiguos y muchas veces, el parcelero que había invertido sus ahorros en la compra de su tierra, debía abandonarla porque no recibía recursos económicos para sufragar los gastos mínimos que demandaba la explotación del predio. *

Muchas veces, el parcelero que había invertido sus ahorros en la compra de su tierra, debía abandonarla porque no recibía recursos económicos para sufragar los gastos mínimos que demandaba la explotación agrícola del predio.

Con este coeficiente negativo en el sector agrícola, llegó el año 1954 en que se produjo un cambio de régimen en el cual un -- partido único, con gran mayoría en la Cámara de Diputados tenía el control de todas las actividades nacionales.

Sin embargo, a pesar de esta inmensa mayoría, se vió la necesidad de conciliar con el poder económico y político de los señores feudales del agro para obtener la aprobación en el Congreso de la ley 16.640, sus posteriores modificaciones destinadas estas últimas a agilizar la toma de posesión por CORA de los predios ya expropiados y por último, la aprobación, promulgación y reglamentación de una Nueva Reforma Constitucional.

Ocurría permanentemente que el propietario expropiado, recurriendo a subterfugios legales y extralegales, dilataba la toma de posesión, y durante este lapso, hacía objeto a los inquilinos -futuros asentados- de toda clase de atropellos, como en el caso de Santa Marta de Longotoma en donde los patrones llegaron a cortar las orejas de los burros para evitar que los campesinos pudieran transportar sus cosechas hasta los centro de consumo. Eran frecuente los cortes de agua, quema "ocasional" de ranchos; puertas abiertas para la fuga del ganado.

Esto, junto a la política paternalista aplicada por el Gobierno, que impedía un conocimiento claro de la situación financiera de los asentamientos, y a la falta de consecuencia que significó el no haber entregado los títulos de asignación de 670 predios constituidos en asentamientos, pese a haberse cumplido los plazos legales para ello, configuró un cuadro crítico que repercutía directamente en la clase trabajadora campesina. *

Con estos cuerpos legales se llevó a cabo la lenta primera parte de la Reforma Agraria en Chile -1965/1970- en que el campesino fué convertido en el "sujeto" principal. Poniendo en práctica lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 15,020 primero y luego las de - 16.640 fueron expropiadas alrededor de 3 millones de hectáreas.

En agosto del año de 1970 CORA asentado a 29,239 familias - en 970 asentamientos. Estas cifras subieron en cerca de un 10% al finalizar el año. Las asignaciones hasta el mes de agosto, alcanzaban a 98.

Con un presupuesto tres veces superior respecto al del año 1970, la Corporación de Reforma Agraria desarrollará sus distintos planes en 1971.

El monto total comprendido es de 3 mil 605 millones 400 mil escudos y en él se contemplan los recursos necesarios para incorporar al proceso de Reforma Agraria en el transcurso del año vigente a 30 mil familias campesinas lo que significa realizar en un solo año, todo lo hecho por el anterior Gobierno durante el transcurso de su sexenio, *

DEFICIT.

Con anterioridad al 13 de noviembre de 1970, la situación financiera, hablando en cifras, era la siguiente:

Se habían comprometido gastos para el resto del año por un total de 204 millones 200 mil escudos, Estaban calculados ingresos

por 143 millones 300 mil escudos, correspondientes principalmente a saldos de Caja, Créditos del Banco del Estado y Recursos Propios. -- Existía, entonces un déficit de 61 millones 300 mil escudos, el que repercutirá pesadamente en la marcha de CORA durante parte del año - en curso. *

LA REFORMA AGRARIA.

El nuevo proceso de Reforma Agraria, que se está experimentando en el campo chileno, basa fundamentalmente su acción, en un -- compromiso con la clase trabajadora, con la economía y la justicia social, procurando satisfacer, dentro de los plazos más breves, las urgentes necesidades que, en materia social y de productividad, está requiriendo el agro chileno.

Es así como, la Nueva Reforma puesta en práctica por el Gobierno popular (22), podría definirse dentro de cuatro o cinco lineamientos específicos que constituyen el A-B-C del actual proceso.

En síntesis, tales principios pueden resumirse así:

REFORMA ACELERADA.

Es propósito del actual gobierno poner fin al latifundio en Chile, en forma rápida y masiva y entregarlos a los campesinos para que ellos inicien un sistema eficiente y justo de producción agropecuaria, capaz de solucionar nuestro déficit alimenticio y la miseria colectiva de casi un tercio de la población, debido a la supervivencia del latifundio.

En solo cinco meses de aplicación del actual proceso, han sido expropiadas más de 1 millón 200 mil hectáreas, favoreciendo a -- un conjunto humano que supera las 5 mil familias campesinas. En el transcurso del presente año, la Corporación de Reforma Agraria espera llegar a los mil fundos expropiados en distintos puntos del país. El volumen de expropiaciones desde el 4 de noviembre de 1970 hasta -- la fecha, representa más de un tercio de lo hecho por la administración anterior en todo su mandato.

REFORMA PLANIFICADA.

De acuerdo al programa expuesto públicamente durante la campana presidencial de la Unidad Popular, se entregará la tierra a los campesinos en explotación y asignación cooperativa, dentro de la cual se establecerá la forma nominativa y precisa el derecho que corresponde a cada uno de los socios. Juntamente, se garantizará a todos los campesinos la propiedad familiar de la casa y huerto respectivo.

Cuando se reunan determinados requisitos técnicos, en algunas áreas se constituirán haciendas que serán explotadas conjuntamente por los campesinos y el Estado. Estas haciendas, que no serán --mas de cinco o seis en todo el país, servirán como campo de experi--mentación y perfeccionamiento de los más modernos sistemas de explotación agrícola.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituyen las estancias ganaderas en territorio magallánico, donde existen las condiciones para instalar un complejo agrícola industrial que favorezca el desarrollo de la zona, junto con poner en práctica sistemas avanzados de explotación.

Con el mismo criterio, se procederá cuando, no reuniéndose todos los requisitos técnicos pertinentes, sin embargo así lo soliciten los trabajadores agrícolas de los respectivos predios para efectuar su mejor explotación.

REFORMA AGLUTINANTE.

El Gobierno ha creado el Consejo Nacional Campesino y los - Consejos provinciales y comunales, a fin de que los campesinos sean los principales consultores de su política agraria y lleguen a conducir por sí mismos el proceso de transformación del agro chileno. -- Los representantes campesinos tienen ingerencia en la tasación de -- los predios y las distintas políticas que se siguen en materia de comercialización, uso de recursos e inversiones agrícolas, distribución del ingreso de los productos y en cada actividad económica y social dentro de la empresa campesina mediante comités especializados, los que dirigirán cada empresa o actividad social. La planificación debe estar coordinada con la planificación agrícola en cada área y éstas deben trazar sus objetivos de acuerdo con el plan agrícola nacional.

Como consecuencia de ello, habrá empleo permanente y mejores oportunidades de ingreso para todos los campesinos, ya sean trabajadores o pequeños propietarios y agricultores, mediante una redistribución de la tierra, inversiones, recursos financieros, educación, asistencia técnica y otros servicios públicos.

REFORMA PROFUNDA.

El actual proceso de cambios en el agro, busca transformar el fundo precapitalista y la empresa capitalista moderna que tienen como meta obtener beneficios privados, en empresas campesinas, cuyo objetivo será el bienestar del trabajador y los intereses nacionales.

El proceso no intenta dar soluciones o paliativos específicos en cada caso particular, sino un cambio global de la estructura misma del agro chileno, traspasando el poder de decisión de las minorías latifundistas a las grandes mayorías de trabajadores. De allí que la empresa campesina debe desarrollar nuevos valores sociales, a través de los cuales toda la tierra, el capital y los ingresos, sean manejados por los mismos campesinos.

REFORMA LEGAL.

Todo el proceso de transformación en el campo se hará conforme a las disposiciones legales vigentes, sin hacer uso en ningún momento, de recursos ajenos a las disposiciones que rigen la Reforma Agraria. De allí que resultan inaceptables e inconvenientes, tanto las actitudes agresivas de algunos latifundistas como los procedimientos empleados por grupos campesinos que buscan en las tomas y ocupaciones violentas de predios, la mejor forma de llamar la atención de las autoridades sobre sus problemas. Tanto una como otra actitud, sólo contribuyen a entorpecer la marcha de un proceso de cambio del cual el Estado es directamente responsable y el campesino el principal actor y beneficiario.

MAS CAPACITACION.

El año de 1971 comenzó el Desarrollo Campesino de CORA con un estudio destinado a redefinir su política.

El propósito es el de tratar de cumplir al máximo los postulados que en general se plantea el Gobierno de la Unidad Popular y que en particular se plantea la CORA (23).

La lucha para poner término al latifundio en Chile.- Esta tarea de transformación del sistema de tenencia de la tierra, implica para Desarrollo Campesino una labor de alta importancia; la concientización del campesino chileno, lo que se traduce en diversas líneas de programas destinados a transformar, previamente, al campesino.

Existe, señala, un programa de capacitación destinado a elevar el nivel tecnológico del trabajador agrícola, programa que se desarrolla en íntima relación con las otras instituciones del agro y que se plantea en conjunto con los campesinos.

Además, se está delineando el programa de educación general y, se ha establecido un Departamento de organizaciones campesinas.

Este estudio da las formas de trabajo actualmente en práctica en los asentamientos. "Pensamos que estos sistemas de trabajo de

ben ser revisados por comisiones mixtas de campesinos y funcionarios, con el objeto de combatir algunos vicios que van en contra de la productividad".

Funciona asimismo dentro de la Gerencia de Desarrollo Campesino un Departamento Audiovisual, el que actúa como unidad de apoyo de las otras secciones y que tiene como objetivo "entregar el material didáctico necesario para la capacitación y organización de los campesinos: colaborar con la divulgación de la Reforma Agraria y asesorar a las unidades zonales y organizaciones campesinas en la difusión de una auténtica y profunda reforma agraria.

DESARROLLO CAMPESINO EN ACCION.

El triunfo del Presidente Allende causó, de por sí, un cambio fundamental en la orientación de la capacitación campesina.

A fines del año pasado se organizaron doce jornadas, con asistencia de alrededor de 700 campesinos, que bajo el tema "Defensa del Triunfo", analizaron el programa gubernamental, hicieron un diagnóstico socioeconómico de la realidad nacional y una decisión sobre las políticas agrarias futuras. *

Es importante destacar, que antes la CORA solo capacitaba a los asentados y que ahora se incluye a todos los campesinos, evitándose divisiones en la clase campesina. También se inició una nueva política en cuanto a trabajo interrelacionado con las instituciones del agro, Indep, SAG, Icirra, Inacap.

Entre diciembre y enero se realizaron otras 23 jornadas sobre organización campesina, tomando en cuenta la nueva orientación del nuevo Gobierno, para el cual es fundamental la organización de los trabajadores, para llevar adelante las jornadas se realizaron en todo el país desde Arica a Aisén. En los últimos dos meses, la acción de Desarrollo Campesino se centró en la provincia de Cautín, capacitándose al campesino especialmente en relación con la formación de los Consejos y para su participación en los programas de expropiaciones.

Los estudios hechos, ya han sido definidos en rasgos generales:

-Programas de capacitación en Políticas Agrarias y Organización Campesina.

-Programas de capacitación básica en las líneas de alfabetización, matemáticas y ciencias sociales.

Sus destinatarios son campesinos, adultos y jóvenes, y funcionarios de terreno, que están en contacto permanente con los campesinos. "Es importante explicar que por primera vez en estos programas se considera a la mujer y a la juventud campesina como elementos esenciales, iguales al hombre en la realización de los planes de Reforma Agraria.

Finalmente es necesario explicar que no habrá ningún programa o proyecto de capacitación campesina que no emane de una necesidad expresada por la clase campesina y que no tenga la necesaria -- aprobación por parte de ella.

BALANCE DE CINCO MESES.

Con más de 1 millón doscientas mil hectáreas expropiadas -- un tercio de lo realizado en seis años del Gobierno anterior -- y un compromiso de producción para 1971 que se propone fundamentalmente -- responder a las necesidades de Chile en materia alimenticia, la nueva Reforma Agraria, puesta en práctica por la Unidad Popular, cumple ya cinco meses de acelerada aplicación.

Pese a la actividad abiertamente agresiva de parte de algunos sectores patronales, traducida en una campaña destinada a atemorizar a los pequeños y medianos agricultores, el desarrollo del proceso -- que incluye la activa participación del campesinado en la toma de decisiones a través de los Consejos Campesinos y un proyecto de -- Ley que busca dar justicia a vastos sectores, principalmente mapu -- ches, ha consolidado positivos avances en los últimos meses.

El propio Presidente Allende ha sostenido -- por separado -- conversaciones, tanto con los sectores campesinos como patronales, a fin de adoptar acuerdos que aseguren la necesaria paz social entre -- los grupos afectados por el proceso.

Las reglas del juego fueron específicamente definidas por -- el jefe del Estado dentro de cuatro grandes áreas:

1).- La Reforma Agraria se hará dentro de los cauces legales pero sin vacilación.

2).- La Unidad Popular impulsará la transformación económica y social en el agro.

3).- La U.P. le asegurará el derecho al trabajo no solo al campesino y pequeño y mediano agricultor, sino también a aquellos -- grandes propietarios que aún teniendo una extensión mayor que la estipulada por la Ley, no van a ser expropiados este año para que siem

bren sus tierras y se haga posible la alimentación que Chile necesita, y:

4).- El Gobierno no pretende acelerar la Reforma Agraria ex tralegalmente, siendo su propósito actuar en forma orgánica y planificada, con expectativas de expropiar más de mil latifundios este -- año, completando, en este período, prácticamente el volumen total de expropiaciones hechas por la anterior administración.

CONSEJO NACIONAL CAMPESINO.

Dentro de este contexto y en cumplimiento de una de las - - principales metas del programa prometido al pueblo durante la campaña, el Gobierno de la Unidad Popular dictó, el 21 de diciembre de -- 1970, el Decreto Supremo que dió vida a los Consejos campesinos, a nivel nacional, provincial y comunal.

Se trata de uno de los primeros actos destinados a lograr - una efectiva participación del trabajador de la tierra en la toma de decisiones. El Decreto asegura la plena incorporación del campesinado en la fijación de los planes generales de desarrollo rural, políticas sobre precios, créditos, comercialización y tributación, pro-- gramas y presupuestos de los organismos públicos y políticas generales en materia social y económica del sector laboral campesino.

LEY INDIGENA.

Dentro de este último, el Gobierno ha dado especial importancia a los grupos indígenas, especialmente mapuches de la zona de Cautín, cuya situación obligó a centralizar durante dos meses la actividad de los distintos servicios dependientes del Ministerio de -- Agricultura en esa región.

Como resultado de este trabajo fueron expropiados 105 fundos con un total de 125 mil hectáreas, y se abrieron en forma paralela, poderes compradores de trigo, madera y papas y se modificaron -- las formas para entregar créditos del Banco del Estado. De la misma manera, se impulsó el proyecto para crear una Corporación de Desarrollo Industrial de Cautín, Malleco y Bio Bío. Con la puesta en marcha de un Instituto de Capacitación y Desarrollo Mapuche y la dictación de una Ley que crea la Corporación de Desarrollo Indígena, se - espera dar una solución global al problema mapuche-campesino en esa zona.

AUMENTO DE LA PRODUCCION.

En el plano nacional, el Gobierno ha dado especial énfasis

a un plan de aumento de la producción agrícola y ganadera, con la -- participación de asentamientos, pequeños y medianos agricultores, -- grandes propietarios que no serán expropiados este año. Central Unica de Trabajadores, Federación de Estudiantes de Chile y Colegios -- Profesionales. La campaña consolidada en un compromiso suscrito recientemente entre el Ejecutivo y estos sectores, establece derechos y obligaciones por ambas partes, principalmente en lo relacionado -- con la creación de poderes compradores, ayuda técnica y crediticia, organización del trabajo y cumplimiento de los convenios de produc-- ción.

Al respecto, cabe señalar que Chile desde hace treinta años, tiene una tasa de crecimiento agrícola inferior a la de crecimiento de población.

De allí que, en este plan, el sector asentamientos con dos mil predios y 470 mil hectáreas de riego básico, que representan el 23% del total de la tierra agrícola nacional, tiene un papel relevan te. En lo sucesivo y de acuerdo a la política de participación esta blecida por el Gobierno, los asentamientos deberán controlar sus ba-- lances, tendrán cuentas propias en el Banco del Estado y recibirán - ayuda técnica para que puedan capacitarse. Paralelamente, se esta-- blecerán contratos de producción con cada asentamiento, a fin de ase-- gurarles la adecuada comercialización de sus productos. *

El sector de pequeños y medianos agricultores y viticultis-- tas (190 mil en todo el país, que controlan 200,000 hectáreas de rie-- go-10%) será apoyado con asistencia crediticia por parte del INDAP y el Estado le asegurará la adquisición total de sus productos a pre-- cios oficiales. El Gobierno ayudará también a los 38 mil medianos - agricultores que controlan 734 mil hectáreas (34%), salvo en aque-- llos casos en que tengan sus tierras mal explotadas, cometan sabota-- je a la producción y no cumplan las leyes.

En estas condiciones, se espera llegar en el período 1971- 72, a una producción del sector agrícola que el Ministerio respecti-- vo ha evaluado en más de 9 millones 500 mil escudos. *

EXPROPIACIONES.

Por otra parte, el nivel de expropiaciones concretadas por CORA desde el 4 de noviembre último a la fecha, constituye también - una muestra importante del ritmo acelerado que se ha impreso a la -- nueva Reforma Agraria bajo el Gobierno Popular.

C H I L E .

*"Land Reform in Chile" Publicado en Journal of Inter-Ame-

rican Studies, Gainesville, Abril 2 de 1963.

* Agro Noticias Boletín Editado por Relaciones Públicas - -
(CORA) Chile, Junio de 1971.

* Datos Proporcionados por la Embajada. 1971.

* Datos Proporcionado por el Departamento de Agricultura, -
Ministro Jacques Chendal. Chile 1o. Junio de 1971.

CAPITULO III

EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y LA
REFORMA AGRARIA.

- A),- Concepto.
- B),- El Caso de Perú.
- C),- El Caso de Venezuela.

EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y LA REFORMA AGRARIA.

El OBJETO de este ensayo es tratar de colocar a la Reforma Agraria en un contexto más general, es decir, ir más allá de un análisis estrecho de la Reforma Agraria en sí misma, para examinar cuáles son sus relaciones con los distintos problemas que plantea el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo político de nuestro continente. Es por esto que el punto I del esquema de los temas que trataremos se refiere a "La Reforma Agraria como elemento clave en la aceleración del desarrollo económico, social y político de la América Latina" (24).

Para demostrar la importancia y la relación de la Reforma Agraria con el problema más general que se acaba de mencionar, tenemos que analizar una serie de hechos que son los que finalmente nos llevan a la conclusión que ha sido señalada. El primero de estos hechos que examinaremos y que aparece como punto II del esquema es el del impacto del acelerado crecimiento poblacional que se observa en América Latina tanto en la demanda de productos agropecuarios como en la necesidad de crear ocupaciones.

Un segundo aspecto que está íntimamente relacionado con el problema del crecimiento demográfico es el de las presiones que por causas de distinta naturaleza están teniendo lugar hoy día en el continente para lograr una mejor distribución del ingreso (punto III). Evidentemente los efectos de estas presiones se agregan a los del crecimiento poblacional aumentando extraordinariamente los problemas que se crean en la demanda de productos del sector agrícola y en la necesidad de crear ocupaciones productivas.

El tercero de los hechos que es preciso analizar es el de la insuficiencia que ha demostrado el desarrollo industrial de América Latina para resolver el problema de la ocupación, que es como veremos más adelante, uno de los problemas fundamentales que afectan el nivel de vida y las posibilidades de desarrollo en nuestro continente. No pretendemos decir con esto que el desarrollo industrial de la América Latina ha sido una cosa inconveniente. Por el contrario, creemos que es preciso que se acelere mucho más, pero no cabe duda que la industrialización ha sido hasta ahora un elemento insuficiente para resolver los problemas ocupacionales y hay ciertas razones que hacen pensar que en el futuro tampoco podrá resolverlos por sí sola. El análisis de este hecho está comprendido bajo el punto IV del esquema.

Lo anterior obliga a replantearse el problema del desarrollo agrícola y a insistir en la necesidad de la intensificación de la agricultura. Por esto es que se dice en el punto V del esquema,

que el pleno empleo de los hombres y de las tierras es una de las bases fundamentales del progreso futuro de la América Latina.

Realizar este pleno empleo y lograr la intensificación de la agricultura requiere el cumplimiento de una serie de condiciones complementarias que se analizan en el punto VI del esquema. La primera de estas condiciones se relaciona con el problema de la organización de los mercados externos e internos y con la necesidad de formular una política como un elemento esencial de las políticas sociales que se adopten. La segunda condición de la intensificación se relaciona con las técnicas que hay que aplicar en los procesos de producción para que se compatibilicen las necesidades de aumentar la producción, incrementar la ocupación de los hombres y lograr más eficiencia. Como veremos más adelante, nos parece fundamental adecuar las técnicas a nuestras condiciones socio económicas y no limitarse a copiar de un modo mecánico las técnicas agrícolas que hoy se están aplicando en los países industrializados.

La tercera condición que se señala como requisito fundamental de la intensificación de la agricultura latinoamericana es la relacionada con la educación y capacitación de las masas campesinas. En cuanto lugar, aunque aquí no estamos estableciendo un orden de prioridades; pensamos que todas estas condiciones y requisitos son igualmente importantes y complementarios, surge la necesidad de replantear el intercambio de productos agrícolas de la América Latina consigo misma y con el resto del mundo. La quinta condición se relaciona más propiamente con lo que normalmente se refiere a la Reforma Agraria, a saber, el cambio de las condiciones de tenencia de la tierra y de las aguas de regadío. Por lo anterior vemos como para que la Reforma Agraria tenga éxito, debe integrarse dentro de un todo más general que es el problema del desarrollo económico y social de nuestro continente. Finalmente la sexta condición tiene que ver con la planificación del desarrollo agrícola realizado, no en términos nacionalistas estrechos, sino en función de la integración latinoamericana.

Estos son, en síntesis, los puntos fundamentales que trataremos de abordar, aunque sea de un modo muy esquemático, en estas páginas.

I.- LA REFORMA AGRARIA COMO ELEMENTO CLAVE EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO DE LA AMERICA LATINA.

Entrando al punto primero, parece necesario insistir en que la Reforma Agraria no puede ni debe mirarse como un proceso aislado, como un proceso cuya necesidad de realización se hubiera puesto

repentinamente de moda. Hace pocos años eran escasos los que hablaban en nuestros países de Reforma Agraria y hablar de este tema bastaba para que automáticamente tildaran de comunista al que lo hacía. Sin embargo, hoy día hasta los hombres mas reaccionarios de nuestro continente hablan naturalmente de este tema y no cabe la menor duda que cualesquiera que sean las intenciones reales de muchos de los que hoy día hablan, se ha producido un progreso considerable en la consideración y en el análisis del problema. Ya no es un tema tabú y este estudio lo está demostrando. Sin embargo, me parece que generalmente no se enfoca la Reforma Agraria en todas sus dimensiones. Algunos ponen el acento fundamentalmente en el problema social, diciendo que la Reforma Agraria es por sobre todo un problema de justicia social. Este indudablemente es un aspecto del problema de la Reforma Agraria, pero no es todo el problema.

Tampoco creo que pueda mirarse exclusivamente a la Reforma Agraria como un problema de hacer que un recurso escaso para la comunidad, como es la tierra agrícola, cumpla su función social. Se discute mucho sobre la función social de la propiedad que es sin duda un aspecto muy importante, pero que es sólo un aspecto parcial de un problema más amplio. En efecto, no solamente hay que hacer Reforma Agraria para que la tierra cumpla su función social, para que exista mas justicia y mejores oportunidades para todos los que trabajan o viven en ella; también hay que hacer Reforma Agraria por otras razones muy fundamentales y esto nos lleva a la necesidad de plantearnos el análisis de la Reforma Agraria en América Latina como el principal problema que hay que resolver en la actualidad para que pueda continuar el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo político de nuestro continente de acuerdo con las aspiraciones de los pueblos que viven en él. Si no solucionamos el problema de la tierra, no podrá hacer democracia política para las grandes masas, éstas no podrán integrarse a la comunidad social y el desarrollo económico del continente se verá seriamente afectado. Sin la Reforma Agraria continuaremos siendo un conjunto de sociedades no integradas, de sociedades de castas, en las cuales no habrá intereses comunes, ideales comunes, aspiraciones comunes y oportunidades iguales para todos.

II.- EL DESAFIO DEL ACELERADO CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN LA AMERICA LATINA.

Para considerar la Reforma Agraria en el sentido indicado, debemos empezar a analizar algunos hechos fundamentales. El primero se refiere al desarrollo que implica el acelerado crecimiento poblacional de nuestro continente. No cabe la menor duda que si nos comparamos con Asia o con Europa podemos considerarnos como un continente relativamente subpoblado. Pero somos un continente subpo

blado que tiende nuestra población a una tasa mucho más fuerte que aquella con la cual estamos desarrollando nuestros inmensos recursos potenciales. El crecimiento demográfico de América Latina es hoy -- día el más rápido del mundo.

Veámos a continuación algunas cifras bastante significati-- vas y que corresponden a los años del período 1950-1958

REGIONES,	TASA DE INCREMENTO POBLACION ANUAL,
Africa.	1.9%
Asia.	1,8%
América del Norte,	1.7%
URSS	1.6%
Europa	1.7%
América Latina,	2,4%

Vemos pues que es en América Latina donde la población está creciendo con mayor rapidez relativa, aún cuando en términos absolutos sea hoy bastante inferior a la de Asia y a la de Europa. Pero - lo que es más serio es que esta tasa de crecimiento demográfico de - América Latina no solamente es muy alta, sino que además está aument-- ando, lo que tiende a intensificar nuestros problemas. Por ejemplo, si observamos lo que pasó en nuestra región en los últimos años, ver-- mos que entre 1925 y 1935 la población de América Latina aumentó en 20 millones de habitantes creciendo a una tasa anual del 2%. Entre 1935 y 1945 esta población aumentó en 25 millones de habitantes con una tasa anual también del 2%, pero aplicada sobre una población ab-- soluta de mayor cuantía. Entre 1945 y 1955 la población latinoameri-- cana aumentó en 40 millones y esta vez su tasa anual de crecimiento fué del orden del 2.6% llegándose en 1955 a una población total de - 179 millones de habitantes. *

Este ritmo está tendiendo a aumentar y de acuerdo con los - resultados provisorios de los últimos censos poblacionales de 1960, los demógrafos estiman que nuestra tasa de crecimiento poblacional - para los próximos años será vecina a un 3% anual. ¿Qué significa és-- to?; que los 179 millones de latinoamericanos de 1955 eran ya 206 mi-- llones en 1960 y serán probablemente 315 millones en 1975 y 360 mi-- llones en 1980, o sea dentro del breve lapso de 17 años. Esto signi-- fica que entre 1960 y 1980 tendremos que ser capaces de alimentar, - vestir, cobijar y en parte importante dar trabajo a 150 millones de personas más que representan un 70% de aumento con respecto a la po-- blación de 1960. *

Este considerable incremento de la población latinoamerica-

na no sólo nos planteará serios problemas de inversión y de capacitación para no disminuir el nivel de vida de la actual población crecientemente el problema de la necesidad de dar ocupación a la nueva fuerza de trabajo. La aspiración mínima a la que tiene derecho una persona en cualquier sociedad es el derecho a ganarse la vida, el derecho al trabajo y si una sociedad, una economía no se desarrollan con el dinamismo suficiente como para permitir que los individuos que la componen se ganen la vida, nadie podrá garantizarle mucha estabilidad y tarde o temprano será barrida para reestructurarse de un modo distinto, que sea capaz de satisfacer las aspiraciones esenciales de los que la componen.

Es por eso que el crecimiento demográfico señalado, por sí solo, y al margen de todos los otros efectos que veremos más adelante, como la presión por una mejor distribución del ingreso, implica un desafío fundamental a la sociedad y a la economía de los países de nuestro continente,

Este problema demográfico que acabamos de analizar para América Latina como un todo, se manifiesta con distinta intensidad en los diferentes países que la componen, aún cuando en casi todos ellos el problema es bastante serio. A continuación analizaremos un cuadro en que se detalla la población de las 20 repúblicas latinoamericanas en 1960, su población probable para 1980, el aumento neto resultante para cada país y sus respectivas tasas de crecimiento demográfico.

De las cifras del cuadro podemos deducir que de los 153 millones de personas en que probablemente aumentará la población latinoamericana entre 1960 y 1980, Brasil sólo deberá absorber una tercera parte 56 millones de habitantes. O sea, Brasil tiene que ser capaz en los próximos años de producir alimentos y productos industriales, ya sea directamente o a través del comercio exterior, para 56 millones de personas más. Además su economía tendrá que ser capaz de dar trabajo a una parte importante de esta gente especialmente a aquellas generaciones que hoy día tienen menos de 12 años.

Si bien es cierto que en términos absolutos y según lo vemos con el cuadro, los problemas más serios se plantearán en Brasil, México y Colombia, en términos relativos la situación de otros países obligará a un esfuerzo proporcionalmente mayor. En efecto, la población de Brasil que era en 1960 de casi 71 millones de habitantes pasaría en 1980 a 127 millones o sea su aumento sería de 50 y tantos millones, menos de 100%. En Perú en cambio nos encontramos con que su población prácticamente se duplica entre 1960 y 1980 pasando de cerca de 11 millones a algo más. *

PROBABLE CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LAS 20 REPUBLICAS
LATINOAMERICANAS.

	POBLACION EN MILES .			TASAS DE -- INCREMENTO POBLACIONAL ANUAL.	
	1960	1980	AUMENTO NETO. 80	65	75
Brasil	70.600	126.800	56.200	3.3	3.0
México	34.988	63.231	28.243	3.1	3.0
Colombia	15.468	27.691	12.223	2.8	2.9
Perú	10.857	20.371	9.514	3.0	3.2
Argentina	20.956	29.334	8.377	1.8	1.7
Venezuela	7.331	13.220	5.889	3.7	2.9
Chile	7.627	12.303	4.673	2.4	2.4
Ecuador	4.317	8.080	3.763	3.2	3.2
Guatemala	3.675	6.942	3.627	2.9	3.1
Cuba	6.797	10.034	3.237	2.1	2.0
R. Dominicana	3.014	5.954	2.940	3.5	3.5
Haití	4.140	6.912	2.772	2.2	2.6
Bolivia	3.696	6.000	2.304	2.2	2.5
El Salvador	2.442	4.585	2.143	3.1	3.1
Honduras	1.950	3.879	1.929	3.4	3.5
Nicaragua	1.477	2.938	1.461	3.5	3.5
Paraguay	1.768	3.065	1.297	2.5	2.8
Costa Rica	1.171	2.327	1.156	3.9	3.5
Panamá	1.055	1.823	768	2.7	2.8
Uruguay	2.837	3.355	528	1.3	0.8
TOTALES,	206,156	358.841	156,685	2.9	2.9

de 20. Algo similar ocurrirá en otros países como Guatemala, La República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, - cuyas poblaciones de 1960 se verán duplicadas en 1980 (25).

Conviene señalar de paso que este crecimiento demográfico - implica un serio problema de capitalización.

Los demógrafos hablan de las inversiones demográficas, es - decir, de aquellas inversiones netas que deben realizar los países - exclusivamente para mantener el actual nivel de vida de sus poblaciones sin considerar su mejoramiento.

Es decir, se trata aquí de las inversiones mínimas que en términos netos hay que realizar por encima de la depreciación de las existentes para que el nivel de vida de la gente no se deteriore. Si tenemos una tasa de crecimiento poblacional de 3% y la relación capital-producto, o sea, la cantidad de recursos que hay que invertir para obtener una unidad de ingreso es de dos o tres a uno (lo estimado para América Latina), vemos que exclusivamente para mantener el nivel de vida actual de la población latinoamericana tendremos que invertir actualmente en términos netos entre el 9% del ingreso obtenido. Si pensamos por otro lado que los coeficientes de inversión neta que se están realizando en nuestros países no van mucho más allá del 10 al 15%, podremos ver que si no aumentamos extraordinariamente nuestro esfuerzo de capitalización, el crecimiento demográfico nos permitirá mejorar apenas el actual nivel de vida, cosa que nuestros pueblos no estarán dispuestos a aceptar. *

11.- 1.- IMPLICACIONES DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN LAS NECESIDADES DE PRODUCCION DEL SECTOR AGROPECUARIO.

Es interesante, para cuantificar los efectos de este crecimiento de la población latinoamericana en la demanda de productos agrícolas, hacer algunas proyecciones. Trataremos de ver lo que significa en cuanto a necesidades de algunos alimentos más comunes de nuestra población el crecimiento previsto de la misma. Y esto lo haremos sin tomar en cuenta un factor decisivo que sin duda pesará considerablemente en el futuro en la demanda de productos agrícolas; el problema de la mejor distribución del ingreso. O sea, que estos cálculos que ahora analizamos y que provienen de un estudio que está elaborando la CEPAL, para la próxima conferencia de Mar del Plata, han sido hechos suponiendo que aunque aumenta el ingreso por cápita a la tasa señalada por los objetivos de la Alianza para el Progreso (2.5% al año), se mantiene la misma inequitativa distribución del ingreso que existe hoy día en América Latina. Veámos pues cual sería la presión sobre la demanda de algunos productos agropecuarios fundamentales en América Latina sólo para satisfacer las necesidades de la mayor población y de un crecimiento del ingreso por cápita promedio que se considera mínimo. Las bases de éstas proyecciones incluye pues una tasa anual de crecimiento poblacional hasta 1980 de un 2.9% anual, un crecimiento de ingreso promedio por cápita 2.5% al año y coeficientes de elasticidad ingreso para los distintos alimentos considerados que varían según el producto, según su nivel de consumo actual, según la tendencia básica y según algunas estimaciones de las necesidades futuras. Tomaremos cuatro productos agrícolas fundamentales en América Latina, a saber: el trigo, el maíz, el arroz y los frijoles y un producto animal, que es la carne de bovino. El consumo de estos cinco productos en América Latina en el promedio anual del período 1957-1959 y su demanda respectiva para 1980 según

las bases de proyección indicadas se señala a continuación: *

MILLONES DE TONELADAS,			
	1957-59 Promedio Anual,	1980	PORCENTAJE DE AUMENTO,
Trigo	11.4	24.6	116
Maíz	20,6	53,5	160
Arroz	4,6	11,5	150
Frijoles	2.6	5.3	104
Carne de Bovino	4.6	12.4	158

En todos estos productos vemos que es prácticamente necesario más que duplicar su volumen de abastecimiento de los años 1957-1959, sin considerar por supuesto las necesidades de exportación de los mismos y sin considerar tampoco, como hemos visto, una redistribución más igualitaria del ingreso, todo lo cual tenderá a aumentar las magnitudes señaladas para 1980.

Para lograr el aumento de producción de estos productos - - existen dos caminos, incrementar las áreas cultivadas con los mismos o aumentar sus rendimientos por unidad de superficie cultivada o en explotación. Existe desde luego un tercer camino, que en la práctica es el más realista y que se basa en una combinación de los dos anteriores, es decir, aumento simultáneo de las superficies cultivadas o en explotación y de los rendimientos.

El camino utilizado por la América Latina hasta hoy día ha sido fundamentalmente satisfacer sus mayores necesidades a base de - - aumentar las áreas bajo cultivo. Si observamos los rendimientos - - agrícolas o ganaderos de nuestros países en los últimos años, vemos que en general y salvo algunos casos decreciente. América Latina ha hecho crecer su agricultura y su ganadería aumentando las áreas de - - cultivo y las áreas de explotación pecuaria y no mejorando los rendimientos por unidad de área, lo que hubiera significado intensificar su agricultura y lo que hubiera significado a su vez cambiar sus actuales sistemas de producción y sus actuales sistemas estructurales agrarios.

Hemos seguido el camino más fácil y el que más favorece a - - los intereses dominantes, manteniendo la actual estructura de la - - agricultura latinoamericana, sin esforzarse por cambiarla de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de las grandes mayorías.

Por este camino se tiene un límite que es el del territorio físico y no cabe la menor duda que si miramos al continente en su conjunto, la mayor parte de las tierras fértiles ya están incorporadas. Hay sin duda todavía reservas de tierras bastante importantes. Sin embargo, la mayor parte de ellas se encuentran en zonas tropicales o subtropicales y su incorporación plantea, no solo un considerable problema de nuevas inversiones, sino además un muy serio problema de manejo de la misma. En efecto, estas tierras son mucho más susceptibles a los procesos de desgaste y erosión que las tierras de regiones más templadas si no se procede al manejo cuidadoso de las mismas.

Esto no quiere decir, por supuesto que en algunos casos y en algunos países no sea imprescindible aumentar las áreas cultivadas incorporando nuevas zonas. Esto es especialmente importante por ejemplo en aquellos países de altiplano que tienen una gran densidad poblacional en áreas agrícolamente muy pobres y gastadas. Gran parte de los problemas de estos países no podrán resolverse efectivamente sino en la medida en que incorporen a su economía y traspasen parte de su población agrícola hacia regiones tropicales de los mismos, ubicadas en la costa o en el interior con grandes recursos, y que están muy débilmente pobladas y muy subexplotadas. Lógicamente en estos casos habrá que poner más el acento en la incorporación de nuevas áreas y en el desplazamiento poblacional hacia ellas. Pero, dejando de lado este caso, en general en América Latina es fundamental comenzar ahora a poner el acento en lo que no se ha hecho, en la intensificación de la agricultura y de la ganadería, con todo lo que ella implica en cuanto a cambiar los sistemas de producción, cambiar los métodos de trabajo y cambiar las estructuras de tenencias de la tierra.

Es importante analizar las diferentes alternativas de incremento de la producción, porque las inversiones que se requieren tienen distinta naturaleza según se elija uno u otro camino. Si se busca aumentar las áreas cultivadas, además de la condición sine qua non de contar con tierras adecuadas para ello será preciso efectuar un gran volumen de inversiones en obras de infraestructura y de capital social, tales como caminos, control de inundaciones, riego, habitaciones, electricidad, etc. O sea, que si un país busca el desarrollo de su agricultura a través de este camino debe necesariamente poner el acento en aquellos tipos de inversiones que permiten la habitación y la ocupación de estas tierras.

Si por el contrario se desea recurrir al otro camino, o sea al aumento de los rendimientos, a la intensificación, los tipos de inversiones deben ser diferentes.

Desde luego, habrá que poner el acento en las inversiones -

en experimentación agrícola y ganadera, que permitan determinar las variedades más adecuadas, más resistentes a las enfermedades, que -- mejor se adapten a determinadas condiciones ambientales y que arro-- jen mayores rendimientos. Habrá que determinar los abonos que es -- más conveniente aplicar, en qué dosis y en qué momento y muchas - -- otras cosas por el estilo. Por otro lado, habrá que realizar inver-- siones en capacitación, en educación de la población, que es un fac-- tor básico para la intensificación, puesto que en la medida en que - los campesinos ha abran su mentalidad a las nuevas tecnologías que - permitan superar las prácticas tradicionales, será muy difícil impul-- sar la intensificación. O sea que las inversiones en investigación, en capacitación y en difusión de las mejores tecnologías tendrán que jugar un papel decisivo si se quiere poner el acento en el aumento - de los rendimientos agrícolas y pecuarios. Además habrá que incre-- mentar las inversiones de riego y drenaje y en la utilización de - -- aquellos factores que tiendeñ a incrementar los rendimientos como -- los abonos, pesticidas y semillas mejoradas. No mencionamos entre - éstos últimos, de una manera explícita, la mecanización porque, si - bien pensamos que en muchos casos el incremento de ella puede ser in-- dispensable, en muchos otros su efecto principal no es sino el de -- substituir trabajo humano, y esto no constituye un factor económico de incremento de la producción desde el punto de vista nacional si - no hay otras alternativas de ocupación más eficientes de este traba-- jo humano. En todo caso este problema merece especial análisis y lo examinaremos con más detalle más adelante al estudiar las técnicas - que son más convenientes a la intensificación de la agricultura lati-- noamericana.

Pero volvamos a nuestros cinco productos y veámos qué pasa-- ría si nosotros continuamos en el camino tradicional de América Lati-- na a saber, el aumento de las áreas cultivadas o con explotación pecu-- cuaria, y no buscamos poner el acento en la intensificación. Tomando al trigo, al maíz, al arroz y a los frijoles en forma conjunta, - tenemos que en cada uno de los años del período 1957-1959 se cultiva-- ron alrededor de 35 millones de hectáreas con estos cultivos en Amé-- rica Latina. Para obtener las producciones señaladas para el año -- 1980 sólo para satisfacer las necesidades del consumo interno de la región y suponiendo que continúa la misma tendencia actual de que -- los rendimientos no aumentan o sólo lo hacen muy lentamente, tendrí-- mos que cultivas en ese año 72.5 millones de hectáreas con los 4 cul-- tivos señalados. O sea, prácticamente más que duplicar las actuales superficies que a ellos se dedican. No creo que se necesite mucha - imaginación para comprender el esfuerzo que esto implica, sin consi-- derar el hecho de si tendremos o no tierras disponibles para ello, - dado que también tendríamos que aumentar las áreas ocupadas por - -- otros cultivos y por el ganado. Lo más probable es que ninguno de - nuestros países dispondría de tierras suficientes si pretende seguir por este camino y ello nos muestra que el camino de la intensifica--

ción agrícola y pecuaria es con mayor o menor proximidad en el tiempo, según los países, la única alternativa para satisfacer las necesidades de la creciente población.

Por otro lado si miramos la ganadería bovina, el problema se nos plantea igual. Actualmente la masa vacuna del continente alcanza a los 186 millones de cabezas. Esta masa produce en promedio 29,9 kilos de carne por animal de existencia. Suponiendo que sigamos la tendencia histórica y que este rendimiento en carne producida por animal de existencia aumentara en el futuro al mismo ritmo que en los últimos años, se llegaría en 1980 a 31,9 kilos de carne producida por animal existente. En estas condiciones para obtener la producción de carne de bovino que requeriríamos en 1980, sólo para el consumo interno, tendríamos más que duplicar la actual masa vacuna y tener en 1980 unos 387 millones de cabezas. Esto por su parte significa, si seguimos con la actual ganadería extensiva que nos caracteriza, tener que disponer de doble de praderas que en la actualidad. Me pregunto dónde están las tierras que nos permitirán lograr esto.

Así pues, América Latina no puede seguir en los próximos años el camino tradicional de producción agrícola que ha seguido en el pasado. O bien cambie sus métodos de producción e intensifica con todo lo que esto implica en materia de inversiones, de sistemas de trabajo y de estructuras agrarias, o bien no le quedan sino otras dos alternativas bajar el nivel de vida y de consumo, que ha es bastante bajo, a su futura población, o importar una cantidad cada vez mas creciente de alimentos de fuera del área. Me pregunto qué pasaría si nos condenamos a no tener otra salida que ésta. ¿Cómo financiaríamos estas mayores importaciones? ¿Cuál sería el destino de nuestros proyectos de industrialización acelerada si tenemos que gastar la mayor parte de nuestras divisas en importar alimentos para mantener el nivel de vida de nuestros habitantes?

Sin intensificación de la agricultura, que implica Reforma Agraria y que implica muchos otros cambios, no hay pues salida al problema del desarrollo económico y social de nuestros países.

II.- 2.- ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA INTENSIFICACION EN LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA.

En las páginas anteriores estuvieron analizando el problema de la Reforma Agraria como elemento en la aceleración del desarrollo económico social y político de la América Latina. Vimos además el impacto del rápido crecimiento poblacional de la región sobre la demanda del sector agropecuario. Por último, para ilustrar lo anterior, hicimos una proyección del probable incremento de la demanda por los cinco productos agropecuarios básicos de la América Latina -

para la alimentación de su población, a saber: el trigo, el arroz, los frijoles y la carne de bovino. En esta proyección se señaló lo que el crecimiento poblacional iba a significar en mayor demanda de estos productos, sin considerar las necesidades de exportación de los mismos y suponiendo además, que se mantendría la misma deficiente estructura actual de distribución del ingreso, aún cuando éste crecería en promedio por cápita a la tasa mínima fijada en la Conferencia de Punta del Este (2,5% al año). Como consecuencia de ello, indicamos, las enormes magnitudes de incremento de la producción que habría que lograr en estos cinco productos,

Dijimos finalmente que si no se intensifica la agricultura y que si América Latina pretendía seguir con sus actuales sistemas de producción basados fundamentalmente en el incremento del área dedicada a la agricultura y la ganadería y poniendo un énfasis muy débil en el aumento de los rendimientos por unidad de superficie, el problema no tendrá solución puesto que sólo para los cuatro productos agrícolas señalados habría que aumentar el área cultivada de unos 35 millones de hectáreas en la actualidad a unos 73 millones de hectáreas en 1980. Es decir sería necesario más que duplicar su área actual de cultivo.

Por otra parte, en materia de ganadería bovina, para poder satisfacer los requerimientos de este tipo de carne en 1980 y suponiendo incluso un leve incremento de la producción de carne por animal en existencia, sería necesario más que duplicar la masa de bovinos de América Latina, debiendo pasarse de 186 millones de cabezas en la actualidad a unos 387 millones de cabezas en 1980. De lo que se desprende que si no se intensifica la ganadería, incrementándose el rendimiento de carne por animal en existencia, habrá que duplicar el área de gastos, lo que es imposible en la mayor parte de los países latinoamericanos por limitaciones físicas obvias.

Todo lo anterior nos llevaría a la necesidad de plantearnos como alternativa ineludible la intensificación de la agricultura latinoamericana. Por supuesto que esta necesidad de intensificación, por lo que respecta a las limitaciones físicas de la superficie disponible, es diferente según los países que se trate. Algunos poseen una mayor área de expansión potencial de sus superficies agrícolas y ganaderas y otros tienen que expandir estas áreas hacia zonas nuevas porque el grueso de su población está concentrado en lugares donde el recurso tierra es muy escaso y está muy erosionado y agota. Por ello, estos países necesariamente tendrán que efectuar traslados de parte de su población hacia lugares aún no explotados, pero de buenas perspectivas potenciales desde el punto de vista agropecuario. Sin embargo, en todos los demás países latinoamericanos y aún en los señalados anteriormente, la intensificación agropecuaria es fundamental para su progreso futuro. Ahora bien, qué implica la intensifica

ción de la agricultura latinoamericana? Varias cosas.

En primer lugar, la necesidad de realizar cambios tecnológicos. ¿En qué consisten estos cambios tecnológicos? En lo siguiente: En una economía agrícola rudimentaria predominan fundamentalmente dos factores de producción, la tierra y el hombre. En una agricultura intensiva, en una agricultura más moderna, deben sumarse a dichos factores, con importancia creciente, una serie de elementos - muchos de los cuales vienen no de la agricultura sino de otros sectores de la economía, como por ejemplo, los abonos químicos, los pesticidas en sus diversas formas y los equipos mecánicos.

No cabe la menor duda de la importancia que tienen estos elementos diferentes de la tierra y el trabajo humano en una agricultura moderna en relación a los dos factores básicos señalados. Se podría decir que en una agricultura de esta naturaleza la tierra y el trabajo físico del hombre empiezan a perder cada vez más su importancia relativa, aumentando la importancia proporcional de esos otros elementos, muchos de los cuales no vienen de la agricultura sino de la industria. Lo anterior ocurre particularmente con respecto a la tierra puesto que a diferencia de la agricultura de los países altamente industrializados, en los países subdesarrollados es posible conceder un modelo de intensificación en que junto con aumentar su importación los abonos, las semillas mejoradas, los pesticidas, etc., aumente también su importancia relativa el trabajo humano que no tiene otras alternativas más productivas de ocupación. En todo caso, la importancia de los elementos de origen no agrícola, como los señalados, en una agricultura más intensiva, indica una interesante línea de orientación para los proyectos de desarrollo industrial que se efectúen en los países subdesarrollados en que simultáneamente se esté intensificando la agricultura.

De los elementos citados dijimos anteriormente que dejaríamos para posterior discusión el problema de la maquinaria y el equipo ya que si bien nos parecía que las mejores semillas, los abonos y los pesticidas tenían una importancia fundamental para la intensificación de la agricultura latinoamericana, el problema de la mecanización había que examinarlo con cuidado, puesto que un exceso de la misma en circunstancias de existir aguda sub-ocupación de la mano de obra agrícola que no fuera posible absorber en otras actividades, podría provocar serios problemas sociales y reducir la productividad general de la mano de obra campesina.

En todo caso, queremos señalar en relación con los cambios tecnológicos un aspecto muy importante y es el que se refiere al hecho de que estos cambios tecnológicos no se producen por sí solos, sino que alguien tiene que hacerlos y ese alguien son los agricultores. Si estos agricultores se oponen al cambio tecnológico y no le

ven ventaja, es muy difícil que éste se realice. Esto nos hace ver que un elemento fundamental de los cambios tecnológicos es la capacitación de la población y por capacitación no sólo debe entenderse su alfabetización sino que también su capacidad de abrirse mentalmente en el sentido de favorecer e incorporar los cambios tecnológicos a su proceso de producción.

Este problema también lo analizaremos en detalle mas adelante ya que es de gran importancia y de difícil solución. No se trata en efecto de capacitar a unos diez, veinte, cien o mil agricultores sino que es preciso capacitar a una inmensa masa campesina de millones de personas tarea que no puede ser enfrentada con los métodos -- hasta ahora usados en América Latina en materia de capacitación y -- educación técnica.

Existen también otros aspectos importantes de considerar en relación al desarrollo futuro y a la intensificación de la agricultura latinoamericana. Uno de ellos se refiere a los cambios que son necesarios en los patrones de consumo. Señalábamos que para responder al crecimiento poblacional de los próximos años y a un cierto incremento mínimo del ingreso por cápita promedio, sería necesario más que duplicarse la actual producción de carne de bovino. A su vez, - en la medida en que no se intensificara, esto obligaría a más que duplicar la actual masa de vacunos y la disponibilidad de praderas.

Al margen de lo que pueda hacerse en materia de intensificación, se plantea a la América Latina el problema de que su población no puede seguir dándose el lujo de comer fundamentalmente carne de bovino y de despreciar otras carnes de producción más económica. Este es realmente un lujo que no puede continuar, ya que se necesitan 7 calorías vegetales para producir una caloría animal de carne de bovino. América Latina debe por lo tanto también pensar en cambiar -- sus patrones de consumo de carnes, poniendo más el acento en otras especies de producción más económica como el cerdo, el ave, y el pescado.

Esto hace ver también la importancia que puede tener la acción educativa en el sentido de ir cambiando las estructuras de consumo para adaptarlas a las posibilidades económicas de los países.

Otro aspecto importante del problema que nos ocupa es la necesidad de cambios en los sistemas de tenencia de la tierra, lo que en un sentido estrecho se engloba bajo el concepto de Reforma Agraria. Estos cambios son fundamentales para poder utilizar de un modo más eficiente que lo que hoy día permiten los actuales sistemas de tenencia, los factores de producción representados por el trabajo, el capital y la tierra. Los actuales sistemas de tenencia de la tierra en la América Latina están produciendo una extraordinaria subuti-

lización y al mismo tiempo desgaste de la capacidad productiva de la tierra y lo mismo ocurre por lo que respecta a la capacidad productiva de la mano de obra agrícola. Si miramos nuestro continente, es fácil que la gran masa de campesinos no trabaja más de 100 a 200 días en promedio de los 365 días que tiene el año. Las razones de esto son fundamentalmente de orden estructural. Todo ello está ligado de un modo muy estrecho a un sistema de tenencia que permite por un lado la excesiva concentración de la propiedad de la tierra y deja, por el otro, a la mayor parte de los campesinos al margen de esta propiedad o reducidos a una pequeña proporción de la misma. Esta situación impide que funcionen los incentivos para intensificar y usar más eficientemente los recursos.

Y si no se intensifica la agricultura de la América Latina, no habrá, como lo señalábamos en párrafos anteriores, mas que dos alternativas; o se detiene el desarrollo, puesto que se tendrá que dedicar gran parte de los recursos en divisas para la importación de bienes de consumo a fin de que la gente no se muera de hambre, o bien el desarrollo tendrá que hacerse estableciendo regimenes políticos dictatoriales que logren apretarle el cinturón a la gente para poder destinar a la inversión las divisas disponibles. Es fácil ver que ninguno de estos dos caminos sería agradable para las poblaciones latinoamericanas.

III.- LAS PRESIONES POR MEJORAR LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y SUS EFECTOS ACUMULATIVOS EN DEMANDA DE OCUPACION A LOS DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL.

Todo esto que hemos examinado desde el punto de vista del crecimiento demográfico debemos examinarlo también desde otro punto de vista muy importante. Y es el que se refiere al hecho de que la población de la América Latina no solamente está creciendo en términos cuantitativos, sino que también está creciendo en términos cualitativos. La gente ya no quiere seguir viviendo como lo ha hecho hasta ahora. Quiere comer mejor, vestir mejor, consumir una mayor cantidad de productos industriales y educarse mejor. Hay cantidad de aspiraciones reales y profundas que cada vez están creciendo más y ya no sólo en las pequeñas esferas, no en reducidos grupos de la clase media urbana, sino que en toda la población latinoamericana. Y esta presión por querer vivir mejor, que se extiende con intensidad creciente en las grandes masas, es algo que nadie podrá con tener.- Las aspiraciones a una vida mejor obligarán a redistribuir el ingreso y al producirse esta redistribución en favor de los grupos más pobres, la demanda por los productos fundamentales como los alimentos, los textiles y otros artículos esenciales en el nivel de las masas se va a incrementar a una velocidad extraordinaria agregándose su efecto al del crecimiento demográfico.

Ahora bien, ¿A qué se debe esta nueva presión, este deseo de cambio cualitativo? Puede atribuirse a varios factores, uno de los cuales es el que los economistas denominan el efecto demostración.

¿En qué consiste este efecto demostración? En algo muy sencillo. En la toma de conciencia por los grupos de bajo nivel de ingreso de que hay otros que viven mejor y en el deseo de alcanzar ellos también ese mejor nivel de vida. Es el deseo de imitar los patrones de consumo de los grupos económicamente más favorecidos y este fenómeno es algo inevitable en una sociedad moderna que pretende vivir en un sistema democrático y que está abierta a los múltiples contactos que hoy día existen con el resto del mundo.

La única forma de evitar el desarrollo del efecto demostración sería aislar a los pueblos pobres del resto del mundo de modo que no conozcan los modos de vida de otros pueblos más ricos. Sería necesario haber establecido una especie de Cortina de Hierro, aislando a estos países de aquellos en que la gente vive mejor, para evitar que en los individuos que los componen, despierten ambiciones de mejores consumos individuales. Sin embargo en la medida en que las sociedades modernas están integradas, en que los medios de comunicación de masas están ampliamente difundidos, es imposible impedir que estos medios vayan mostrando a través del cine, la radio, la prensa, etcétera, los niveles de vida de los países más ricos y vayan creando nuevas aspiraciones y nuevas ambiciones en las masas pobres de los países atrasados.

Este efecto demostración tiende en América Latina a hacerse cada vez más fuerte porque se ve favorecido por el proceso de urbanización. El constante desplazamiento de gente de los campos a las ciudades donde incrementa sus efectos, porque es justamente en las ciudades donde los medios de comunicación de masas están más difundidos y llegan a más amplios sectores de la población.

Además él se refuerza con el contacto de los grupos de bajos ingresos, con las clases medias latinoamericanas y con los grupos más ricos de estos países. En todos estos círculos existen una identificación mucho mayor con las poblaciones de los países industrializados en todo lo que se refiere a nivel de vida, modo de pensar, aspiraciones, etcétera, que con sus propios pueblos. Estos grupos que han sido designados de acuerdo con la denominación de Toynbee como grupo "herodiano" están mucho más identificados en lo social, en lo económico y en lo político con las grandes metrópolis industriales y con los grupos que ahí viven que con sus propios pueblos y su espíritu de imitación hacia lo externo y la ostentación que hacen de su modo de vida, redobla el efecto demostración externo.

Hay también un factor sumamente importante que tiende a incrementar la presión por una mejor redistribución del ingreso y este factor es el factor político. El se expresa mediante la lucha política interna que existe en cada uno de nuestros países. Existen diversas ideologías, con distinta fuerza relativa, y con distinto grado de incidencia, que pretenden ser cada una de ellas la mejor solución, no solamente a los problemas del desarrollo, del crecimiento económico, sino también al problema de la justicia de la distribución equitativa de los ingresos. Y cada una de estas ideologías, a través de las fuerzas políticas que las representen ofrecen a los pueblos mejores condiciones de vida, más trabajo más progreso y mayor bienestar. Este ofrecimiento generado en la lucha política crea conciencia en los habitantes de que se trata de necesidades reales y urgentes que tienen derecho a satisfacer en el más breve plazo. Así pues el factor político tiende a acelerar el efecto más general del factor demostración.

Este factor político ha aumentado considerablemente en intensidad en los últimos años, en gran parte como consecuencia de la Revolución cubana y de su desarrollo posterior. Anteriormente en América Latina no se daba más que una fórmula de desarrollo que era, con ligeras modificaciones, la fórmula típica de desarrollo capitalista, la fórmula que siguieron primero los países europeos y después los propios Estados Unidos para llegar al nivel de vida de que hoy día disfrutaban. Esta fórmula consistía en que una minoría concentrara una proporción considerable del ingreso y capitalizara, mientras que la gran mayoría obtenía una mínima parte del mismo.

Esta minoría capitalista no era por supuesto el equivalente de la actual minoría dominante de la América Latina. No efectuaba grandes gastos suntuarios, no tenía espíritu de derroche, sino por el contrario vivía en condiciones extraordinariamente duras. Eran gentes que en su deseo de riqueza, en su deseo de poder, ahorran y capitalizaban con gran intensidad, sacrificando a menudo condiciones corrientes de vida. Pero de este modo, esas minorías fueron desarrollando a dichos países, en un proceso paulatino, dentro de una situación económica y social de muy desigual redistribución del ingreso.

Posteriormente vinieron las luchas sociales, vino el desarrollo del sindicalismo y el ingreso empezó a redistribuirse de una manera más equivalente. Sin embargo, conviene tener en cuenta que el proceso importante de redistribución comenzó cuando estos países habían alcanzado un nivel de desarrollo industrial y de desarrollo general más o menos grande.

Esta fórmula de desarrollo es hoy día irrealizable en América Latina. Por causa del efecto de demostración primero que los pueblos de los países de desarrollo capitalista no tuvieron delante de

sí (ya que con todo eran los que estaban más adelantados). Los pueblos latinoamericanos en cambio no están dispuestos a soportar indefinidamente que la riqueza se encuentre en pocas manos para que después de muchos años se redistribuya mejor en ello. Por lo demás en esta fórmula falta un elemento esencial en la actualidad, que es la capacidad de sacrificio y de capitalización de los grupos dominantes. Así pues, aún aquellos que plantean la fórmula capitalista de desarrollo para los países de la América Latina tiene que hacerlo considerando una mucho mayor intervención del Estado y una más justa redistribución del ingreso. Esto y no otro es lo que en el fondo constituye la filosofía de la Alianza para el Progreso.

Pero hay otras fórmulas de desarrollo que hoy día se están planteando en América Latina y que no se planteaban anteriormente. - Una de ellas es la fórmula marxista-leninista que representa la Revolución cubana y en la cual es desarrollo se realiza a través de la nacionalización de todos los grandes medios de producción y distribución y de una absoluta y decisiva intervención del Estado. No vamos a entrar a discutir aquí lo que implica políticamente la Revolución cubana, ya que cada cual tiene derecho a tener la posición que quiera al respecto. Pero sí es importante señalar que esta fórmula de desarrollo implica un desafío de extraordinaria magnitud a la fórmula capitalista atemperada que representa la Alianza para el Progreso.

Pero, además, conviene tener presente que estas fórmulas, - aunque son la más visibles, no son las únicas que se están dando en América Latina. También se están gestando cada vez con mayor intensidad fórmulas de desarrollo planteadas por otros grupos, como los - demócratas-cristianos y ciertos grupos socialistas no marxistas, que no desean para el desarrollo de América Latina ni el esquema capitalista ni el esquema marxista-leninista.

No corresponde aquí discutir ni el contenido ni el significado, ni el valor relativo de ninguna de estas fórmulas. Pero sí cabe señalar que la lucha política de los grupos que las representan - significa aceleración en la conciencia de las masas latinoamericanas, que yo no puede haber desarrollo sino en función del más rápido mejoramiento posible de las condiciones de vida de los pueblos.

Este factor político constituye pues un elemento esencial, junto con el efecto demostración, en hacer que la presión por redistribuir el ingreso de una manera más igualitaria sea cada vez mayor.

Ahora bien, ¿qué significa redistribuir el ingreso desde el punto de vista económico? Esto es algo muy importante de analizar y que a menudo los políticos olvidan. ¿Significa redistribuir sólo el dinero? Evidentemente no. Y en la medida que crean que redistribuir

el dinero, estarán cometiendo un error muy grave.

¿Para qué necesita la gente el dinero? Para comprar bienes y servicios que les permitan mejorar su nivel de vida; y si se redistribuye el ingreso en favor de los grupos más pobres esto va a significar que va a cambiar la estructura del gasto de la comunidad. Va a aumentar la demanda relativa a los productos que más consumen los pobres; alimentos, textiles y ciertos bienes industriales básicos, y va a disminuir la importancia relativa de la demanda por los bienes que consumen los grupos más ricos.

Para que la redistribución del ingreso sea real, este cambio en la composición del consumo tiene que ir necesariamente acompañado por un cambio en la estructura de la producción y en la estructura de la oferta. Si, por el contrario, el cambio en la distribución monetaria del ingreso no va acompañado de un cambio en la estructura de la producción y de la oferta, sólo pueden ocurrir dos cosas: o inflación o racionamiento, de las cuales en ambas se anula gran parte de los efectos de la redistribución monetaria del ingreso. Porque en la medida en que la gente desee gastar más en alimentos y no exista abastecimiento suficiente de ellos, o los precios subirán y la redistribución del ingreso se anulará vía alza de precios, o el gobierno tendrá que racionar los alimentos.

Este es un caso típico que a menudo se observa como consecuencia inicial de los procesos de Reforma Agraria que ocasionan un aumento importante y súbito del ingreso campesino. Y es especialmente visible cuando las masas campesinas se encontraban en una situación de gran miseria. Anteriormente a la Reforma Agraria, a pesar de estar sub-alimentadas y de querer comer mejor, tenían muchos que vender una porción de sus alimentos porque necesitaban esos ingresos para comprar otras cosas esenciales que no producían. Pero si se les aumenta repentinamente el ingreso como consecuencia de una política de redistribución acelerada, sin aumentar paralelamente la producción de alimentos se puede producir una mayor retención de productos agrícolas por parte de los campesinos, disminuyendo sus entregas a las ciudades. Este es un caso típico en que aún manteniéndose la producción agrícola o aumentando en cierta proporción, puede disminuir el abastecimiento urbano de la misma como consecuencia de una redistribución más acelerada del ingreso monetario hacia las masas campesinas.

Evidentemente una situación como ésta puede solucionarse mediante un incremento de las importaciones, en la medida en que se tengan recursos para financiar estas importaciones o que exista una ayuda externa organizada en este sentido. Así pues, la válvula del comercio exterior en una salida de emergencia, y tal vez sea la úni-

ca salida de emergencia a ese tipo de presión. Esto muestra la importancia que tienen los esfuerzos que hoy en día se están haciendo en el plano internacional a fin de crear un fondo internacional de alimentos que ayude a financiar el desarrollo.

¿Cuál es la idea fundamental de este fondo internacional de alimentos? Una muy sencilla,

Consiste en acumular reservas de los mismos para que cuando un país se plantea una política de desarrollo y necesita dedicar sus divisas a la importación de bienes de capital pueda equilibrar, en un período inicial, el efecto de sus inversiones incrementando sus importaciones de alimentos. A la larga, sin embargo, será indispensable un cambio en la estructura de la producción para ajustarla a las nuevas situaciones de demanda.

Estas son en síntesis algunas consideraciones que deben ser hechas en relación con las presiones por la redistribución de ingreso, factor que como hemos señalado agrega en efecto en demanda y ocupación, al factor del crecimiento demográfico que hemos analizado anteriormente.

IV.- LA INSUFICIENCIA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA OCUPACION.

Del conjunto de problemas que surge del rápido crecimiento poblacional de la América Latina, reforzado en sus efectos sobre la demanda y sobre los requerimientos de producción por las presiones para aumentar rápidamente el ingreso por habitante (políticas de desarrollo) y redistribuirlo mejor (reformas estructurales), uno fundamental es el de la necesidad de crear nuevas ocupaciones productivas. Estas ocupaciones son requeridas, por una parte, por la nueva población en edad de trabajar que tiende a aumentar rápidamente en términos absolutos y por la otra, por la actual fuerza de trabajo en la medida en que está desocupada, subocupada o improductivamente ocupada.

El crear estas ocupaciones en número suficiente es un elemento esencial del incremento del ingreso por habitante y de su más equitativa distribución. En efecto, en la medida en que una porción substancial de la población en edad activa de la América Latina no tenga trabajo o trabaje en forma poco productiva, las posibilidades de mejorar el ingreso promedio por habitante serán menores. La carencia de oportunidades adecuadas de trabajo es hoy día el factor fundamental del bajo ingreso, de la miseria y del atraso en que viven grandes muchedumbres de latinoamericanos, y por otro lado, la existencia de estos trabajos y de su producto es a su vez condición

fundamental para disponer de los bienes y servicios que se requieren a fin de responder a los ingresos que en ellos se generen.

De todo lo que se acaba de decir hasta este momento surge - un problema económicos y sociales de la América Latina, formularse - una política de pleno empleo productivo de su fuerza de trabajo.

Este tema, es un contexto económico-social distinto, fue ampliamente debatido en la literatura económica mundial de la postguerra. Creo que nosotros tenemos que plantearnos el mismo objetivo en términos diferentes, en un contexto diverso y en realidades distintas. Pero no cabe la menor duda que es sólo en la capacidad que tengan -- nuestros países para crear ocupaciones más eficientes para su fuerza de trabajo, donde reside su capacidad para resolver gran parte de -- los problemas económicos y sociales que los aquejan.

Si existe desocupación o subocupación y gran parte de los - trabajos existentes son tan improductivos que los trabajadores sólo reciben salarios miserables, un país debe crear ocupaciones más productivas si quiere resolver su problema social. Por tanto la política de pleno empleo productivo, es en el fondo la única solución integral al problema social de un país.

Esta política encuentra hoy día un desafío extraordinario - en América Latina en su acelerada tasa de crecimiento demográfico y en la existencia de gran cantidad de ocupaciones de baja productividad. Pero además, creo que hasta ahora ella se ha basado en una manera excesivamente optimista en la consideración de que el desarrollo industrial por sí solo podría resolver el problema de la ocupación: en la creencia de que la industria latinoamericana y sus actividades conexas pueden crecer a una tasa lo suficientemente acelerada como para ir absorbiendo de una manera productiva a toda la nueva fuerza de trabajo y aquella otra que se iba despalando desde los sectores rurales a los sectores urbanos.

Sin embargo, ¿cuál ha sido la realidad? ¿Cuál ha sido la - experiencia? Sencillamente que a pesar de que la industrialización latinoamericana se ha desarrollado en los últimos veinte años, ella no ha sido capaz de absorber en forma productiva a la creciente fuerza de trabajo. La existencia de la barriada, de la callampa, de la favela o de la villa miseria, en todas las grandes capitales de la - América Latina, es una muestra clara de ésta insuficiencia. Estas - situaciones revelan no solamente un problema de déficit habitacional, sino que fundamentalmente de incapacidad de la economía industrial - urbana para absolver productivamente toda fuerza de trabajo.

No queremos decir con esto que el desarrollo industrial de

la América Latina haya sido malo; lo que queremos hacer notar es que este desarrollo ha sido insuficiente para resolver este problema y - que tendrá que acelerarse todavía más en el futuro. Sin embargo, -- sin abandonar el esfuerzo de la industrialización debemos darnos - - cuenta que ella sola no podrá resolver el problema ocupacional. Que es preciso volver a pensar en el problema del desarrollo agrícola y que sólo la intensificación de la agricultura, junto con la indus- - tralización, permitirá en forma complementaria y dentro del contex- to de la Integración latinoamericana, resolver positivamente este t| po de problema.

Tal como durante muchos años se puso sobre todo el acento - en la industria sin olvidar su importancia, sin disminuir los esfuer- zos en ese sentido, hay que poner en los próximos años de una manera decisiva el acento en la intensificación agrícola. Sólo esto permiti- rá ocupar productivamente en los campos a la creciente población - rural, mientras el desarrollo industrial va absorbiendo el crecimien- to de la población urbana y reabsorbiendo a la población hoy día sub- ocupada en la callampa, la favela o la villa miseria. Si no intensi- ficamos la agricultura continuará acelerándose el desplazamiento de gente de los campos a las ciudades, no por el desarrollo de la agri- cultura, sino que por su falta de desarrollo, por la falta de oportu- nidades, y el problema de la desocupación urbana tampoco podrá ser - resuelto, y por el contrario tenderá a agudizarse.

No cabe la menor duda de que en el largo plazo, todo país - que se desarrolla, cualquiera sea su estructura política, tiende a - desplazar población de actividades primarias hacia actividades secun- darias y posteriormente hacia actividades terciarias; o sea, que en los países subdesarrollados encontramos que entre el 50% y el 80% de la población trabaja en la agricultura y el resto en otro tipo de ac- tividades, mientras que en los países desarrollados encontramos sola- mente del 10% al 20% de la población, en la agricultura y el resto - en industria, servicio, etcétera. Esto sucede por una razón muy sen- cilla. En la medida en que los países se hacen más ricos el gasto - de sus ciudadanos se diversifica más hacia otro tipo de productos di- ferentes de los productos básicos. En cambio, en los países muy po- bres la gran proporción del gasto de las personas se realiza en ali- mentos y otros productos básicos para la vida. Si el país aumenta - su ingreso la proporción del gasto en alimentos tiende a disminuir, aunque éste se incremente en términos absolutos; y por otra parte, - la proporción del gasto en otro tipo de actividades tiende a aumen- tar. O sea, que en el largo plazo, como consecuencia de estos cam- bios en la estructura de la demanda y del aumento de la productivi- dad por hombre, nos encontraremos en los países desarrollados con un pequeño porcentaje de población activa trabajando en la agricultura y con el resto de la gente ocupada en la industria y servicios. *

Esto es en el largo plazo, pero a nosotros nos interesa saber qué pasa en el camino, qué ocurre en el trayecto y los problemas con que nos encontramos en el camino son, en primer lugar, que la industrialización de la América Latina (que hay que acelerar mucho más), no ha podido responder, por una serie de razones, al problema de crear ocupaciones que absorban productivamente el crecimiento poblacional. Y esto, a pesar de que en los últimos 25 años este desarrollo industrial se vió favorecido por la segunda Guerra Mundial, que en cierta manera aisló a los países de la América Latina de los grandes centros industriales productores de bienes terminados y obligó a esforzarse por producir dentro de la región algunos tipos de bienes que anteriormente se importaban. Y que por otra parte las dificultades de balanza de pago que han afectado a la casi totalidad de los países latinoamericanos, como consecuencia del lento crecimiento de su capacidad para importar, han obligado a restringir la internación de algunos productos terminados y han posibilitado la sustitución de importaciones. Y a esto habría que agregar las políticas proteccionistas que los distintos países latinoamericanos han adoptado.

Sin embargo, a pesar de todo ello, la industrialización de la América Latina, ha sido incapaz de resolvernos el problema ocupacional. Como solución a este problema hay que pensar entonces con gran énfasis, y como complemento de la industrialización, en la intensificación de la agricultura, a fin de lograr aumentar las ocupaciones productivas en los campos y hacer que el ritmo actual de desplazamiento poblacional rural urbano sea más lento y más de acuerdo con las posibilidades de capitalización y desarrollo industrial. La agricultura será capaz en esta forma de absorber su nivel de ingreso y su condición social.

Podríamos agregar ahora que los mercados latinoamericanos, si bien de tamaño económico reducido comparados con los grandes mercados internos de los países altamente industrializados permitieron un cierto desarrollo manufacturero de consideración. Este desarrollo se orientó fundamentalmente a producir artículos industriales sencillos como textiles, implementos para el hogar, artículos de cuero, industrias alimenticias, y de bebidas, manufacturas de tabacos, etcétera, productos todos que podían ser fabricados con inversiones relativamente modestas y utilizando tecnología no demasiado complejas.

Junto con este tipo de producciones se desarrolló la sustitución de importaciones de ciertos bienes de capital como el cemento y la metalurgia liviana. Finalmente una tercera línea de este desarrollo industrial consignó en la producción de energía para posibilitar las actividades manufactureras. Esta tercera línea se orientó fundamentalmente en el sentido de desarrollar las reservas de petróleo, de producir energía eléctrica aprovechando especialmente los re

cursos hidráulicos y de incrementar la extracción de carbón.

O sea, que en general, la industrialización de América Latina ha tenido hasta ahora tres grandes líneas de desarrollo:

- A).- Los productos manufacturados para consumo final que se pueden producir con una baja densidad de capital.
- B).- Ciertos bienes de capital; y
- C).- Ciertas fuentes de energía.

El desarrollo industrial mencionado contribuyó de un modo importante al mejoramiento del ingreso de la población interamericana y resolvió parcialmente el problema de la necesidad de crear ocupaciones. No fué capaz sin embargo, como hemos señalado repetidamente, de resolverlo de un modo completo, y prueba de ello la encontramos en la existencia de la callampa, la favela o la villa miseria, - donde viven un subproletariado urbano que en general está esporádicamente ocupado y en parte importante dedicado a servicios desimuladores de subempleo. Así pues, más que un problema habitacional estas poblaciones urbanas marginales revela la incapacidad de la economía industrial urbana de crear ocupaciones suficientes.

Si miramos ahora hacia el futuro nos encontramos con varios hechos que nos hacen parecer que la industrialización de la América Latina, aún cuando acelera su ritmo con respecto a los años recientes, no podrá por sí sola resolver tampoco el problema ocupacional. ¿Cuales son estos hechos?

El hecho básico consiste en que la substitución de los bienes manufacturados de consumo y de los bienes de capital que eran relativamente fáciles de producir en muchos de nuestros países, en gran parte ya ha sido hecha. No cabe duda que en la medida en que mejore el nivel y la distribución del ingreso, muchos de estos productos elaborados tendrán que producirse en volúmenes muy superiores, pero sin embargo, el esfuerzo principal ya parece haber sido hecho. En consecuencia, para continuar con el mismo impulso en el futuro, la política de industrialización substantiva debe entrar en el campo de los bienes de capital y de los productos manufacturados más complejos, que exigen inversiones más cuantiosas, técnicas más elaboradas y mercados mucho más amplios que los actuales mercados nacionales de los países de la América Latina.

Ahora bien, ¿qué es lo que sucede con estas nuevas líneas de actividad industrial?. En primer lugar, que requieren una mayor densidad de capital por hombre ocupado que las industrias ya desarrolladas que podemos denominar livianas. Para instalar una siderúrgica o una industria mecánica pesada o una industria química, se requiere una inversión mayor por hombre ocupado. O sea, que el fa-

vor capital empieza a pesar de una manera más decisiva en las posibilidades de crear ocupaciones, y en la medida en que el capital está limitado, las dificultades para aumentar el volumen del empleo son muy superiores.

En segundo lugar, hay que señalar que estas industrias para poder trabajar con eficiencias y a bajo costo, requiere mercados mucho más amplios que los estrechos mercados representados por la mayoría de nuestros países. Una industria pesada no puede producir con eficiencia para pequeños mercados de unos cuantos millones de habitantes, en los cuales, debido a su bajo ingreso, más de la mitad de los consumidores no participan en la demanda. Necesariamente ese tipo de industrias requiere mercados mucho más amplios. Ello implica que para que América Latina pueda desarrollar estas nuevas líneas industriales en forma eficiente, requiere como un requisito indispensable su integración económica. Y todos sabemos y no hay que cegarse, que - siendo la integración una necesidad vital de nuestro continente, su única posibilidad de pensar en el concierto internacional, los esfuerzos que hoy día están haciendo nuestros políticos en este sentido revelan una incapacidad y una falta de visión realmente penosas. O sea que a menos que este favor cambie radicalmente, no podemos pensar que avanzaremos en los próximos años muy rápidamente en materia de integración y en consecuencia, la estrechez de los mercados nacionales seguirán pesando negativamente en esta nueva fase de la industrialización.

Vale la pena decir a este respecto que es verdaderamente lamentable lo que nos está ocurriendo. Mientras los países europeos, con ingresos, mucho más elevados con poblaciones nacionales de 40, 50 o 60 millones de habitantes, con industrias muy desarrolladas, con grandes intereses creados, con odios seculares, se han dado cuenta de que no pueden pesar en el mundo sin integrarse económicamente y están avanzando rápidamente en este sentido, nosotros con niveles de ingreso mucho más bajos, con poblaciones nacionales más pequeñas y con necesidades mucho más grandes, estamos discutiendo en un miserable estira y afloja sobre si se dan o no pequeñas concesiones en un área de libre comercio que no es sino un paso elemental en el proceso de integración.

En tercer lugar, es necesario señalar que para estas nuevas líneas de actividad industrial se requieren tecnologías más complejas y capacitación muy superior de la mano de obra; pero, ¿de dónde sacamos nosotros nuestras tecnologías industriales? Evidentemente que no se inventan en América Latina, sino que es preciso importarlas de los países ya industrializados. Estas tecnologías industriales están hechas en países en donde el factor relativamente más escaso es la mano de obra y donde el capital es relativamente más abundante. O sea, que son tecnologías de alta densidad de capi

tal y de poca ocupación de mano de obra, lo que dificulta y restringe las posibilidades industriales de emplear en gran número de trabajadores.

Hay además de los señalados, un factor muy importante en cuanto a la ocupación industrial y de sus actividades conexas que ha sido recientemente destacado por el economista A.J. Jaffe en su obra *People, Jobs and Economic Development*, donde estudia el problema de Puerto Rico, México y otros países. El autor le interesa analizar cuál es el impacto del desarrollo económico y del desarrollo industrial sobre la ocupación. Examinando la economía de Puerto Rico encuentra un aspecto muy interesante. Este consiste en que entre 1947 y 1956 el producto nacional bruto por cápita pasó de 327 a 513 dólares anuales. Desde el punto de vista del concepto del desarrollo económico que considera como el índice más significativo el crecimiento del ingreso por habitante, no se duda que ese Estado ha tenido un desarrollo económico importante, puesto que en términos por cápita ha aumentado su ingreso en un 56% en un período de diez años. Este crecimiento del ingreso parece haberse debido, no tanto al desarrollo de la agricultura, como al extraordinario desarrollo industrial que ese Estado ha tenido, con inversiones y técnicas modernas instaladas por los capitalistas norteamericanos al amparo de las facilidades que allí se les han otorgado.

Ahora bien, ¿qué ha pasado con la ocupación total de la economía portorriqueña en el mismo período? Lo siguiente: la población activa ocupada en todos los sectores ha pasado de 543.000 personas en 1947 a 533.600 personas en 1956. O sea, que habiendo aumentado el ingreso por habitante en un 56% la ocupación total ha disminuido en términos absolutos en unos diez mil personas. Esto no ha significado un problema serio en el caso de Puerto Rico porque su población excedentaria tuvo una salida muy sencilla; la emigración hacia los Estados Unidos. En efecto, entre esos mismos años, la emigración neta de Puerto Rico hacia los Estados Unidos alcanzó a 418.000 personas.

Sin embarbo, puede ser ésta la solución de América Latina? Evidentemente que no. En Puerto Rico el problema ocupación fue fácil de resolver, pero ¿qué pasaría en nuestros países con una situación similar? Como la gente no se va a ir, o muy poca lo hará, tendrá que repartirse de una manera u otra el trabajo que exista. Esta es una realidad en la mayor parte de nuestros países, en que muchas industrias, negocios y actividades agrícolas tienen, más gente de la que tendrían de no existir este problema de excedente ocupacional. Entonces, al crearse nuevas industrias, es perfectamente posible, ya que hay un excedente de mano de obra mal ocupada en las actividades existentes, que estas nuevas industrias ocupen el excedente subocupado, sin requerir una mayor cantidad de trabajadores neutros adicionales.

En su estudio, Jaffe elaboró cuatro conclusiones que me parece importante destacar:

- 1).- Las empresas modernas pueden producir muy grandes cantidades de productos y servicios adicionales sin tener que emplear necesariamente un gran número de trabajadores adicional.
- 2).- Muchos de los nuevos empleos que se crean por la introducción de una nueva fábrica, pueden ser llenados por personas que se trasladan de otras industrias o actividades que tienen un exceso de trabajadores. Los puestos quedan vacantes en esas industrias o actividades pueden permanecer entonces sin llenar, sin que esto afecte el volumen de los bienes y servicios producidos por la nación.
- 3).- Las nuevas ocupaciones creadas como resultado directo de un programa de desarrollo económico son mejores ocupaciones que las que la gente tenía anteriormente y proveen a los que las consiguen, con un mayor ingreso. Sin embargo, se produce un pequeño efecto secundario en los niveles de empleo de las demás actividades. Las nuevas ocupaciones originan poco, si es que originan, algún empleo adicional en otras industrias, como por ejemplo comercio al detalle, servicios, agricultura, etcétera.
- 4).- Es muy posible que el volumen total de bienes y servicios producidos o sea el producto nacional bruto, tenga que duplicarse o triplicarse antes de que la economía pueda requerir trabajadores adicionales.

En consecuencia, la hipótesis fundamental que está planteada en base a las afirmaciones de Jaffe y a los demás hechos señalados anteriormente es que si el producto crece, o aún si el producto crece relativamente bastante, el tipo de desarrollo industrial moderno y de sus actividades conexas puede hacerse sin tener un efecto secundario importante en la ocupación. Nos encontramos entonces con que podemos tener una gran desarrollo industrial, pero lo más probable es que no nos resuelva completamente el problema de la ocupación.

Y es por eso que decimos que como complemento indispensable de ese desarrollo, tenemos que pensar en cómo estructurar la agricultura latinoamericana de manera que pueda absolver, en forma más productiva una mayor cantidad de gente.

En el largo plazo, de aquí a muchos años, no cabe la menor duda que la situación podrá ser muy distinta; no hay duda que la industria, actividades y servicios conexas que se desarrollan, van a absolver una gran cantidad de gente. Pero el problema que se nos plantea no es para el largo plazo, sino para los próximos años. El acelerado crecimiento poblacional que se observa en América Latina y

en consecuencia el rápido incremento de la fuerza de trabajo, nos ha ce pensar que la industria por sí sola no podrá resolver, e incluso tal vez menos que en el pasado, este problema. En consecuencia sin abandonar el desarrollo industrial y por el contrario acelerando este desarrollo, tenemos que pensar en estructurar un tipo distinto de agricultura, que sea capaz de ayudarnos a resolver este tipo de problemas. Esto por supuesto en la medida que aceptemos que la política de pleno empleo productivo de la fuerza de trabajo es la solución fundamental para los problemas económicos y sociales de nuestra población. Y esta es una de las tesis básicas que queremos plantear en estas páginas.

Que se entienda bien claro. Pensamos que hay que actuar para resolver este problema en varios frentes simultáneos. Hay que actuar en el frente del desarrollo industrial y con mayor intensidad que en el pasado. Hay que actuar en el frente de la integración latinoamericana con mayor vigor y dinamismo que hasta ahora. Pero también hay que actuar con especial énfasis en el sector que hasta ahora ha sido rezagado, la agricultura, porque si no se actúa en este sector, nuestro problema ocupacional, por mucho que avancemos en los otros, no va a tener solución. En esto lo que nos ha llevado a afirmar en el punto quinto del esquema de este estudio que: "El pleno empleo de los hombres y de las tierras en una de las bases fundamentales del progreso de América Latina".

V.- EL PLENO EMPLEO DE LOS HOMBRES Y DE LAS TIERRAS: UNA DE LAS BASES FUNDAMENTALES DEL PROGRESO DE LA AMÉRICA LATINA.

Mirando ahora a la agricultura. ¿De qué tipo, ha sido el desarrollo agrícola en América Latina?

El desarrollo histórico de la agricultura de la América Latina ha sido fundamentalmente un desarrollo de tipo colonial. Su objetivo esencial ha sido hasta ahora la producción de estimulante, alimentos o materias primas agrícolas para otros países más avanzados. Por las modalidades con que se realizó el proceso de asentamiento de los conquistadores españoles y portugueses primero y de vida colonial después, modalidades que no fueron alteradas casi en lo más mínimo por la independencia política de comienzos del siglo XIX, monocultivo agrícola y ganadero, extensión, desequilibrio entre el desarrollo de la agricultura para el mercado externo y gran propiedad basada en la explotación de un trabajo más o menos servil, fueron los rasgos que tendieron a predominar por todas partes.

Los esfuerzos de diversificación agrícola y de intensificación fueron limitados y de poco alcance, salvo en ciertas regiones.

Ello se debió a que criterios mercantiles orientados a sólo producir para lo que podían pagar, la falta de un mercado interno dinámico como consecuencia del bajo ingreso y sobre todo de su muy desigual distribución, y la no existencia hasta fecha más o menos reciente de presiones políticas, sociales o económicas que obligaran a modificar la estructura de la hacienda tradicional, fueron factores que impidieron que la necesidad de diversificar e intensificar se planteara en términos más amplios.

En la mayor parte de nuestros países, el desarrollo agrícola ha sido una función del mercado externo y hasta no hace muchos años pocos se preocupaban del mercado interno. Esto era así porque nuestra agricultura estaba fundamentalmente orientada a producir café, azúcar, trigo o bananos para aquellos mercados que podían pagar, y no había gran interés en producir para el mercado interno, donde por el bajo ingreso y la mala distribución del mismo, las necesidades humanas reales de la población latinoamericana no encontraban expresión económica. Esta nos parece ser la razón fundamental por la cual el desarrollo agrícola se orientó hacia afuera, hacia aquellos países ricos, donde la gente podría pagar por el café o el azúcar.

Con lo anterior no queremos decir que no había que desarrollar la agricultura de exportación. Por el contrario, ella es un elemento fundamental, a través de las divisas que nos permite adquirir, para nuestras posibilidades de desarrollo. Pero sí, queremos decir que al no haber habido mayor interés en producir para el mercado interno esto ha significado subutilización de recursos como tierra y mano de obra, monoproducción y extensión, mientras que había necesidades básicas muy reales no podían pagar por ellas. Así, podemos adelantar que tal como lo veremos más adelante, una de las condiciones fundamentales para la intensificación futura de la agricultura latinoamericana, consiste en dar expresión económica en el mercado interno a estas necesidades humanas reales, en otorgar la economía en función de las necesidades y no del lucro.

Como consecuencia del desarrollo señalado de la agricultura latinoamericana se ha producido una extraordinaria subutilización y mala utilización de los factores de producción de obra. Por todas partes podemos ver en América Latina cómo los sistemas de agricultura o ganadería extensivos mantienen una gran cantidad de tierras abandonadas, o en reserva o subutilizadas con pastos naturales. Esto es así porque muy a menudo no hay estímulos en producir alimentos y otros artículos para el mercado interno y en la medida en que la demanda de los mercados externos crece lentamente o los precios son desfavorables, las tierras no se utilizan.

Pero también hay una extraordinaria subutilización de la fuerza de trabajo de los hombres. Justamente una de las consecuencias básicas de la monoproducción y de la extensividad, es que la po

blación agrícola latinoamericana no trabaja en promedio más de 100 a 200 días de los 365 que tiene el año. Y este no se debe tanto a factores inherentes a la naturaleza del trabajo agrícola, como son los diferentes requerimientos de mano de obra en el caso de los cultivos individuales entre los períodos de siembra y cosecha y el resto del ciclo vegetativo, como a los factores estructurales de menor producción y de tenencia de la tierra.

La excesiva concentración de la tierra en pocas manos que particulariza a la América Latina, ocasiona además un desgaste muy serio de los recursos disponibles, una descapitalización acentuada. La erosión, que es un fenómeno cada vez más grave en nuestro continente se debe a muchas causas, pero indudablemente una de las más importantes es que cuando hay gente que dispone de una cantidad excesiva de tierra no tiene interés en manejarla y conservarla bien. Y esto es así porque no tiene problemas para disponer de la tierra. Si una tierra se le agota se pasa a otra y asunto resuelto. Es muy difícil que la gente que tiene mucha tierra se interese en utilizar técnicas que eviten la erosión. Sólo lo hará en la medida en que la tierra sea para ella un recurso escaso que esté obligada a utilizar bien.

Del mismo modo ésta excesiva concentración de la tierra en pocas manos y la carencia o escases de tierra en menos de la mayoría de las masas campesinas conduce a la imposibilidad de evitar la erosión entre los que tienen poca tierra. La erosión es sin duda mucho más grave en los minifundios que en los latifundios, pero la gente -- que vive de los minifundios no tiene prácticamente alternativas para el cambio. Como disponen de tan poca tierra y son tan pobres, tienen que cultivarlas al máximo con cultivos de subsistencias, aunque su realización signifique acelerar de subsistencia, aunque su realización signifique acelerar la erosión. Y este fenómeno es visible en muchas regiones de América Latina. Quien no ha visto zonas de minifundio, arrinconadas generalmente en terrenos pobres y de mucha pendiente, donde la única solución racional, desde el punto de vista de la conservación de la tierra sería la forestación o una explotación ganadera a base de empastadas. Pero esa pobre gente que está viviendo malamente al día con su trigo, su maíz o su frijol no tiene recursos ni puede darse el lujo de esperar 20 ó 30 años a fin de que el bosque crezca para venderlo. Y tampoco tiene recursos para adquirir animales y empastar. Entonces cada año tiene que seguir cultivando su trigo, su maíz y su frijol, aunque cada año la tierra se le erosione más, sus rendimientos sean cada vez más bajos y esté cada vez más pobre.

En consecuencia, el exceso de concentración de tierra en pocas manos, por un lado, y la escases de tierra en muchas manos que -

la concentración origina por el otro, son factores fundamentales en el mal uso de este recurso.

Pero volviendo al problema de la subutilización del trabajo humano, conviene señalar que esto conduce a malgastar uno de los -- principales recursos de inversión que tenemos. En efecto, una de -- las mayores reservas de inversión potencial de América Latina se encuentra en su enorme masa campesina hoy día, subocupada o malamente ocupada y en el aumento de esta población, que se encontrará en las mismas o peores condiciones si no se modifica de un modo radical la situación presente.

El proceso de inversión si bien se mira, no es solamente un problema de recursos materiales, sino también de fuerza de trabajo -- que puede combinarse en distintas proporciones con los recursos mate -- riales disponibles, según sea la naturaleza de las inversiones y la abundancia relativa de sus diversos componentes. En consecuencia, -- es posible afirmar que el proceso de inversión no es solamente un -- proceso económico sino también un proceso social, en que se combinan dos factores; bienes materiales y fuerza de trabajo.

Ahora bien en la medida en que los campesinos trabajen en -- promedio de 100 a 150 días por año y en el resto de su tiempo no ten -- gan nada que hacer, hay por lo menos otros 100 a 150 días anuales -- por campesino, de capacidad de trabajo que se están perdiendo, que -- podrían ser invertidos en su propio beneficio y que no se están in -- virtiendo.

Una de las cosas fundamentales que hay que hacer es enton -- ces encontrar cómo invertir esa fuerza de trabajo y conviene tener -- presente que en las áreas rurales es posible realizar una gran canti -- dad de inversiones económicamente muy productivas con un bajo conte -- nido de fuerza de trabajo. Se puede citar a modo de ejemplo las -- obras de control de inundaciones, de grande o pequeño regadío, de dre -- naje, los caminos, plantaciones, ciertos tipos de construcciones, et -- cétera. Organizar a las masas rurales subocupadas para efectuar es -- te tipo de inversiones en su propio beneficio, puede ser pues un ins -- trumento vital del desarrollo económico de América Latina en los pr -- óximos años.

Creo que la fórmula representada por la comuna china tenía fundamentalmente éste objetivo y aún cuando no comparto la ideología dentro de la cual se inspiraron, si creo que sea apropiada para re -- solver los problemas de América Latina y concuerde con las aspiracio -- nes profundas de sus habitantes, hoy en esta experiencia una idea po -- sitiva. La idea fundamental que los inspiró fue la movilización de la enorme fuerza de trabajo campesina para ser invertida en obras de

beneficio colectivo; Muchos errores parecen haberse cometido en la realización de esta idea, como por ejemplo, el movilizar una gran -- masa de gente para hacer trabajos de inversión cuando se requería -- gran parte de esa gente para trabajos directos de producción. En -- China, actualmente en el momento de las cosechas, es necesario dedicar a este tipo de actividad alrededor del 80% de la fuerza de trabajo campesina. Sin embargo en algunos momentos en que se necesita -- contar con toda esa gente para las cosechas, el deseo de hacer inversiones como caminos, represas y recoger abonos naturales, etcétera, hizo que alrededor de un 50% de la población agrícola estuviera dedicada a este tipo de actividades, quedando sólo el 50% restante para actividades directas de producción como recoger las cosechas. Esto, unido a deficientes condiciones climáticas produjo un serio colapso de la producción agrícola en los últimos años.

Pero los errores cometidos y las exageraciones no anulan el hecho de que la idea era positiva y de que uno de los grandes recursos que podía ser movilizado para que el país diera un salto hacia adelante, era la inversión de la mano de obra agrícola en los momentos en que no tenía trabajos directos de producción.

Por lo demás, esta idea ya fué planteada hace unos cuantos años por Ragnar Nurkes en su obra Problemas de formación de capital de los países subdesarrollados, cuando decía que en los países densamente poblados había una enorme posibilidad de ahorro representado por la mano de obra subempleada. La idea de Nurkse era de que en esos países había una cierta cantidad de alimentos que de todos modos era preciso producir, a menos que la gente muriera de hambre, -- que se consumía en alimentar a una gran masa trabajadora subocupada o desempleada. Decía que, en la medida en que pudiera utilizarse esta fuerza de trabajo que no producía nada y para el mantenimiento de la cual era preciso de todos modos producir un excedente de alimentos, en el proceso de inversión, estos países tendrían un instrumento poderoso para facilitar su crecimiento económico.

Volviendo a la América Latina creemos pues que hay que estudiar cómo organizar, a mi juicio en un contexto político diferente -- del de las comunas chinas, la inversión de la fuerza de trabajo representada por los muchos millones de campesinos que sólo trabajan una parte del año. Aún cuando se lograra invertir una pequeña proporción de este tiempo ya se habría dado un gran paso de avance; y justamente una de las maneras de convencer a la gente de que invierta -- su propia fuerza de trabajo son los procesos de Reforma Agraria, que redistribuyen la tierra concentrada por pequeñas minorías a las masas campesinas. No tendría sentido, en efecto, solicitar a estas masas que invirtieran una fuerza de trabajo en beneficio de los terratenientes pero si podrían hacerlo en su propio provecho, constituyen

do con un poco de ayuda material, caminos, escuelas, mejores viviendas, etcétera, y haciendo plantaciones, empastadas, obras, de pequeño, regadío, de drenaje, etcétera, en las tierras de que sean dotados.

Esta idea nos parece que debe ser considerada de una manera decisiva en los procesos de Reforma Agraria. Si se quiere dar a los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria, parcelas totalmente hechas, desmontadas, con terrenos limpios, con buenas casas terminadas, etcétera, su costo será tan alto que sólo pocos campesinos podrán ser beneficiados y la mayor parte de ellos quedará al margen de la Reforma Agraria. Por lo demás es un poco absurdo pretender dar cosas perfectas de la noche a la mañana a gente que toda su vida ha vivido en la miseria. Lo fundamental, lo económico y lo que permitiría beneficiar a muchos miles de campesinos es entregarles las tierras con un mínimo de inversiones y organizados y ayudarlos para que paulatinamente, y en la medida que no estén ocupados en actividades directas de producción, vayan capitalizando en sus tierras su propia fuerza de trabajo. Esto implica una acción de naturaleza similar a la que se considera por ejemplo en los procesos de autoconstrucción de viviendas y requiere, por su puesto una cierta organización de asistencia técnica y crediticia, al mismo tiempo que la necesidad de crear una mística para este tipo de esfuerzos. Pero no nos cabe la menor duda, que esta es la única manera de ayudar a adelantar rápidamente a las grandes masas campesinas latinoamericanas, a un costo económico compatible con los recursos de nuestros países.

VI.- LAS CONDICIONES DEL PLENO EMPLEO DE LOS RECURSOS Y DE LA INTENSIFICACION EN LA AGRICULTURA DE LA AMÉRICA LATINA.

Ahora vamos a examinar cuáles son las condiciones o requisitos para lograr realizar la intensificación de la agricultura en América Latina y el pleno empleo de los recursos.

Estas condiciones o requisitos fundamentales son seis. Seis condiciones complementarias, seis frentes de acción en los cuales hay que actuar simplemente y esto es algo que debe ser comprendido en forma muy clara. En efecto, a menudo este problema de la acción simultánea y complementaria es olvidado en los esfuerzos para realizar el desarrollo. No se ve con claridad que la acción en un campo se basa y refuerza por la que se está realizando en otros. En materia agrícola, por ejemplo, algunas hablan del crédito, otros de la asistencia técnica, otros de la política de precios y no se dan cuenta que estas medidas, por sí solas no resuelven nada o resuelven muy poco en cuanto al desarrollo de la agricultura propiamente tal.

Estas medidas o acciones específicas deben integrarse en -- una política general, coordinarse entre sí, sin lo cual en la mayo-- ría de los casos sus resultados serán muy limitados.

Veamos ahora cuáles son las seis condiciones complementa-- rias de la Intensificación y del pleno empleo. Primero vamos a enu-- merar en conjunto y después las discutiremos una a una, con mayor de talle.

- A).- Dar expresión económica en el mercado interno a las crecientes necesidades reales de la población Interamericana y organizar -- este mercado en beneficio de productores y consumidores.
- B).- Aplicar un conjunto de técnicas y de sistemas de producción que vayan a buscar como uno de sus objetivos fundamentales el pleno empleo de la población agrícola Latinoamericana y la adecuada -- conservación de la tierra.
- C).- Educar rápidamente a la población agrícola para un nuevo tipo -- de agricultura que, a diferencia de la que se ha hecho tradicio-- nalmente, tenga las siguientes características: sea intensiva, diversificada y mixta, queriendo decir por esto último que inte-- gre en las mismas unidades de explotación, la agricultura y la ganadería.
- D).- Reglamentar el intercambio de productos agrícolas de la América Latina, consigo misma en primer lugar y con el resto del mundo a continuación.
- E).- Cambiar radicalmente los actuales sistemas de tenencia de la -- tierra y de las aguas de regadío; y
- F).- Planificar el desarrollo de la agricultura latinoamericana por grandes regiones que expresen de un modo homogéneo la variabili-- dad de condiciones de su grado de desarrollo.

Veámos ahora con más detalle la primera de estas condicio-- nes.

VI.- I.- EL PROBLEMA DE LOS MERCADOS Y LA NECESIDAD DE FOR-- MULAR UNA POLÍTICA ALIMENTARIA.

El primer problema que se plantea es entonces el de la necesidad de dar expresión económica en el mercado interno a las cre-- cientes necesidades reales de la población latinoamericana y el de -- organizar este mercado en beneficio de productores y consumidores.

¿Qué queremos decir con esto? Con esto queremos significar que si no se actúa en este campo será imposible desarrollar la agri-- cultura para el mercado interno con la intensidad que se requiere, --

aún cuando existan necesidades vitales que es muy necesario satisfacer, puesto que estas necesidades no encontrarán expresión económica en el mercado interno. Pero ¿cómo podemos actuar, a qué instrumentos podemos recurrir para hacer que estas necesidades se expresen en el mercado?.

Uno de los instrumentos esenciales para esto es lograr que cada uno de nuestros países formule una adecuada política alimentaria para su población. ¿Qué significa esto? Significa el compromiso que tiene que contraer cada país, cada gobierno, de garantizar a cada uno de sus habitantes, cualquiera que sea su posición social, - cualquiera que sea su nivel de ingresos, un mínimo de alimentos, un mínimo de calorías y de proteínas, que son la base de la salud, que son la base del bienestar y que son, en último término, la base material indispensable para el desarrollo de la persona humana.

Esta política alimentaria debe ser considerada, desde el -- punto de vista económico, como una inversión esencial en el capital humano de la nación y desde el punto de vista social, como uno de -- los elementos clave de las políticas sociales, las políticas de bien estar, las políticas de seguridad, etcétera.

La política alimentaria, dada su íntima relación con los in dividuos en el proceso de desarrollo con su grado de dinamismo o de apatía, con su capacidad creadora, con su grado de resistencia a las enfermedades, con su capacidad de trabajo e incluso con el grado de efecto del alcoholismo, es indudablemente un elemento fundamental de lo que podría llamarse la inversión en el capital humano. No hay -- que olvidar que el proceso de inversión no puede pensarse exclusivamente en función de los factores materiales, porque en último término, el sujeto realizador de las mismas es el hombre y en la medida -- en que los hombres no estén con buenas condiciones físicas para tener capacidad de trabajo, creatividad e imaginación, gran parte de -- las inversiones, o no se realizarán o no tendrán un efecto importan te.

El problema que se nos plantea, sin embargo, es cómo organi zar esta política alimentaria. Indudablemente que las soluciones -- que se adopten deben estar de acuerdo con las realidades específicas y concretas de cada país. No obstante nos parece posible señalar al gunas líneas generales de acción, a través de las cuales nuestros -- países pueden cumplir con los requisitos de esta política alimenta ria.

La primera de ellas es la que se refiere a la política de -- salarios. La mayor parte de los ingresos de nuestra población, espe

cialmente en el caso de los sectores más pobres de la misma, provienen de los salarios que reciben. Luego uno de los requisitos fundamentales es que exista una verdadera política de asignaciones familiares, que generalmente en nuestros países forma parte de la política de salarios. Esta política debe garantizar a cada hombre, un salario mínimo compatible con la capacidad de adquisición de una dieta alimenticia mínima, contemplando además los otros gastos que las personas deben hacer en habitación, vestuario, etcétera.

Ahora bien, lo importante de esta política no es tanto el formularla, cosa que por lo menos en teoría la mayor parte de nuestros países ha hecho, sino el que ella sea efectivamente cumplida, que sea respetada. No cabe duda que no cuesta nada dictar un decreto que establezca salarios mínimos, pero la mayoría de las veces estos salarios mínimos no se respetan y menos se respetan mientras más pobres sean los trabajadores y más necesitados de ocupación están. Tal como existe una extraordinaria evasión tributaria, hay también un considerable incumplimiento en esta materia por parte de la mayoría de los empresarios agrícolas, industriales o comerciales. Lo importante es entonces no sólo formular la política de salarios mínimos, sino que establecer los mecanismos adecuados para que dicha política, una vez dictada puede cumplirse.

Una segunda línea de acción importante a este respecto es la educación alimenticia de los sectores de bajos ingresos. Educación ésta en la cual el Estado y la comunidad tiene una gran responsabilidad social. Muchas veces en efecto el problema no consiste en que la gente no tenga recursos, sino en que no sabe cómo gastarlo y los gasta mal. En esto cuadyuva generalmente una propaganda comercial desbordante que no guarda relación con el valor intrínscico de las cosas. A este respecto quisiera contarles un hecho que me llamó poderosamente la atención visitando no hace muchos años una región muy importante del Norte de México. La Comarca Lagunera, según donde viven unas 500.00 personas. Fuí a visitar la planta lechera de la zona donde pasteurizaban la leche, y pude notar que contaba con cinco camiones repartidores de leche para una área, enorme. En cambio, la planta distribuidora de Coca-Cola poseía noventa camiones repartidores para la misma zona. Parte de la explicación se encontraba no en el costo, ya que por litro resultaba más barata la leche -- que la Coca Cola, sino en el hecho de que toda la región estaba empapelada con propaganda de la Coca-Cola, no habiendo ninguna propaganda de la leche. Y no cabe la menor duda que ese enorme despliegue de propaganda podía ser costado por el hecho de que el valor de la Coca-Cola es muy bajo, su costo de producción muy reducido, puesto que en el fondo se trata de agua, azúcar y un poquito de concentrado; en cambio el costo de producción de la leche es mucho más alto, y no deja márgenes fabulosos para la propaganda.

¿Cuál debería ser la actitud lógica de un Estado preocupado del problema alimenticio de su población, en una situación como ésta? Pues muy sencillo. Fomentar y enseñar las ventajas del consumo de leche para contrabalancear el despliegue de propaganda comercial. Muchas medidas podrían adaptarse a este respecto, siendo una de las más lógicas limitar los gastos de propaganda comercial. Pero si no se desea recurrir a este tipo de medidas, entonces el deber del Estado sería ayudar a los productores de leche a hacer una adecuada propaganda y enseñar, a través de las escuelas y de los otros medios de difusión de que disponga, la importancia del consumo de ciertos productos. ¿Qué significa esto? Que el estado debe enseñar a la gente, a través de los sistemas educacionales, qué es lo que le conviene -- consumir más desde el punto de vista del bienestar de la comunidad.

La tercera línea de acción para realizar una política alimenticia consiste en dar subsidios directos a fin de rebajar los precios al consumidor de ciertos alimentos de mucha importancia social. Esto es necesario con el objetivo de colocar al alcance de aquellos grupos de mas bajos ingresos ciertos alimentos de mucha importancia, que es preciso que consuman, pero que si tienen precios muy altos, ellos no estarán en condiciones de consumirlos, o si lo hacen, lo harán en condiciones de consumirlos, o si lo hacen, lo harán en cantidades muy insuficientes. Esto es en el fondo una manera de redistribuir el ingreso, no en términos de dinero, pero si en términos de -- productos. Una cuarta línea de acción complementaria de la anterior es la creación de tiendas y de comedores populares sobre todo, en -- aquellas áreas urbanas y rurales donde existe una mayor concentración de la población. El caso de los comedores populares es por supuesto mucho más realizable en las áreas urbanas que en las rurales, pero las tiendas pueden ser colocadas indistintamente en una u otras.

Es fácil observar en efecto, especialmente por lo que ocurre en los barrios marginales de las ciudades, que mientras más pobre es el consumidor, más caro paga por unidad el alimento adquirido. Si observamos a la gente que vive en las callampas o en las favelas, podemos ver que generalmente compran al detalle. Ni siquiera a menudo pueden comprar por litro, o por kilo, ya que su ingreso es tan bajo y viven tan al día que tienen que comprar solamente lo que correponde a ese día, esta gente es normalmente explotada por almaceneros que los engañan no solamente en la calidad, sino también en el peso, y en el fondo paga mucho más caro por los alimentos que los consumidores ricos o de grupos medios que pueden comprar con mayores volúmenes, en supermercados o en otras tiendas donde, por el mayor volumen de compras, se puede obtener un precio más reducido. O sea que en nuestras ciudades vemos el absurdo económico y social que mientras más bajo es el ingreso del consumidor, mas caro debe pagar por sus alimentos. Lo mismo ocurre a menudo en los campos donde los campesinos

nos son explotados o por la pulquería de la hacienda o por el almacén local.

En consecuencia, es fundamental impulsar el establecimiento de tiendas populares, que pueden ser estatales, o que en caso de que el Estado sea un administrador muy deficiente pueden ser organizadas como cooperativas de consumidores con control público, a fin de garantizar que los artículos alimenticios básicos lleguen a la población a los precios más bajos posibles. No queremos decir con esto que estos artículos deben regalarse; es preciso cobrar por ellos un precio razonable para que la gente los aprecie en su verdadero valor. Algo similar puede hacerse a través de comedores populares, especialmente posibles de establecer en las áreas urbanas.

Finalmente, una quinta línea de acción puede ser la distribución gratuita de alimentos en ciertos casos especiales sobre todo para los niños de las escuelas primarias.

En resumen, a través de este conjunto de medidas complementarias en todas las cuales está implícita una acción importante de redistribución más igualitaria del ingreso se puede dar expresión en términos concretos a una política alimentaria que garantice a cada ciudadano, independientemente de su posición social o económica un mínimo diario de calorías y de proteínas, lo que como ya hemos señalado es una de las inversiones básicas en el capital humano de un país.

Es necesario decir de paso que algunas de estas medidas son en la actualidad aplicadas en varios de nuestros países, pero a menudo de una manera descontínua, inconexa e incompleta, y desde luego se puede afirmar que ninguno de ellos se ha planteado la política alimentaria general como un elemento esencial y clave de su seguridad social.

Simultáneamente con esta política orientada a desarrollar en el mercado económico de los alimentos en el mercado económico de los alimentos en consonancia con el incremento de la población y con sus necesidades específicas en esta materia, es preciso organizar este mercado en beneficio de productores y consumidores.

En efecto, uno de los rasgos más destacados de la agricultura de la América Latina es la pésima estructura actual de los sistemas de comercialización de las producciones agropecuarias especialmente cuando éstas están destinadas al mercado interno. Deficientes sistemas de transporte, escases de lugares de almacenamiento y de manipulación adecuada de los productos falta de oportuna información de mercado, poderes monopólicos de compra por una parte y un exceso

de intermediarios de menor cuantía por la otra, encarecen considerablemente los precios finales a que los alimentos llegan a los consumidores, quedando la mayor parte de este valor en manos del sistema intermediario, sin que los productores, obtengan precios adecuados por sus productos. Es preciso hacer notar, también a este respecto, que una parte muy importante de estos considerables márgenes de comercialización no corresponden a servicios reales agregados al producto primario, sino muy a menudo a ganancias especulativas, a pérdidas excesivas de productos en el proceso de distribución y a la remuneración de varios intermediarios innecesarios que se sitúan entre los productores y los consumidores finales.

Con el fin de poder mejorar los precios y los ingresos de los productos agropecuarios y considerando que el bajo nivel de ingreso promedio de los consumidores latinoamericanos impedirá ampliar el mercado económico de los alimentos, aún cuando existan necesidades reales muy urgentes que satisfacer, si los precios finales que los consumidores tienen que pagar son demasiado altos en relación con el nivel del ingreso, no queda otra alternativa que actuar drásticamente a fin de racionar y abaratar el proceso de comercialización. Es en este contexto socio-económico en el que debe ser considerado el problema de la organización del mercado.

Para realizar esta organización, será indispensable recurrir a una serie de medidas complementarias, entre las que se pueden mencionar:

- A).- Fomento de la organización cooperativa tanto de los productos como de los consumidores.
- B).- Intervención del Estado en el mercado comprador de alimentos, a fin de garantizar a los distintos productores un precio mínimo por sus productos.
- C).- Organización y realización de los sistemas de transporte y almacenamiento de los productos agropecuarios; y
- D).- Control de los poderes monopólicos que normalmente se establecen entre los agricultores y el mercado consumidor.

Estas son en síntesis algunas de las líneas generales a través de las cuales es preciso actuar, de acuerdo con las particularidades propias de cada país, a fin de racionar los mercados.

Es pues esta doble acción: el establecimiento de una política alimenticia de gran envergadura y la organización de los mercados en beneficio de productores y consumidores, lo que permitirá que en los próximos años la expansión del mercado interno se constituya en la principal fuerza dinámica del crecimiento de la agricultura lati-

noamericana.

VI.- 2.- LAS TECNOLOGIAS QUE EXIGE LA INTENSIFICACION Y EL
PLENO EMPLEO DE LOS FACTORES EN LA AGRICULTURA DE LA -
AMERICA LATINA.

Otro tipo de problema fundamental que es preciso resolver adecuadamente para posibilitar la intensificación de la agricultura latinoamericana es el de las tecnologías que conviene fomentar. Este problema no puede resolverse tratando de copiar sin mayor análisis, tal como en general se ha querido hacer hasta ahora, los sistemas tecnológicos de las agriculturas de países económicamente mucho más desarrollados, Estados Unidos especialmente.

En igual forma que en el problema de los mercados, es preciso analizar las tecnologías en el contexto socioeconómico de la realidad latinoamericana. Si ello no se hace corre el riesgo de provocar serios desajustes y resultados económico-sociales generales muy inferiores a los que se deducen al examinar el problema de las tecnologías a la luz de las empresas agropecuarias consideradas en forma individual.

Ya hemos señalado que en América Latina se ha actuado en este sentido con un extraordinario espíritu de imitación. Hemos sencillamente copiado las tecnologías de países económicamente más desarrollados y no hemos hecho ningún esfuerzo de adaptación de dichas tecnologías a nuestra realidad socio-económica. Esas tecnologías, han sido inventadas y desarrolladas en un medio económico social muy diferente al nuestro y responden en gran parte a las necesidades y a las encasades de ese medio.

Si nosotros trasplantamos sencillamente estas tecnologías sin adaptarlas a nuestras realidades, podemos cometer profundos errores, y el error más grande que en este sentido tiene la agricultura latinoamericana es una tendencia extraordinariamente exagerada a la mecanización.

A fin de que esto se vea claramente, podemos citar el siguiente ejemplo: un empresario agrícola individual puede realizar grandes esfuerzos de mecanización a fin de disminuir al máximo, por ejemplo, los problemas sociales de la mano de obra. De esta forma puede trabajar con poca gente, bien pagada y realizar una faena altamente eficiente. No tendrá probablemente problemas sociales y obtendrá un buen resultado económico. Desde el punto de vista del empresario privado esta actitud puede ser perfectamente razonable. Pero qué pasa, considerando el problema en términos nacionales, si una serie de empresarios privados actúa del mismo modo y en esa economía -

no se están desarrollando otros sectores, dentro o fuera de la agricultura, que puedan absolver de una manera productiva el excedente de mano de obra que es desplazado por la mecanización acelerada. -- Sencillamente lo siguiente: que tendremos a unos pocos miles de trabajadores con buenos salarios y con una alta productividad y conjuntamente con ellos a muchos miles de trabajadores sin ocupación permanente, trabajando pocos días en el año y con escasa productividad. -- Si calculamos entonces; no la productividad media de los trabajadores altamente mecanizados y eficientes sino la productividad media de toda la masa campesina, vemos que en vez de mejorar ésta puede -- aún haber disminuido.

Y al mismo tiempo, dado que gran parte de la maquinaria se importa, es posible que hayamos gastado una cantidad excesiva de un recurso escaso como son las divisas en importar maquinaria que nos ha ocasionado el problema señalado, siendo que esas mismas divisas podrían haber sido dedicadas a otro tipo de inversiones que nos hubieran mejorado la productividad general de toda la mano de obra.

O sea que el problema de las técnicas en una economía en desarrollo no puede ser pensado solamente desde el punto de vista de la conveniencia o interés del empresario individual, sino primordialmente en términos de los recursos disponibles y de la utilidad de los mismos para toda la comunidad social.

En consecuencia, es indispensable para la intensificación de la agricultura latinoamericana considerar el problema de los mejoramientos tecnológicos, no en abstracto ni en teoría absoluta, sino que en el contexto de las realidades y requerimientos de las etapas de desarrollo por las que estos países atraviesan. En este sentido, podemos afirmar que es preciso ir buscando constantemente la relación óptima, que por lo demás, es históricamente variable, entre los distintos factores complementarios que sustentan el proceso de producción agrícola.

Con respecto a estos factores cabe tener en cuenta que son de doble naturaleza. Por un lado están los factores de producción -- tradicionalmente reconocidos como tales; los recursos naturales, el trabajo, el capital físico de producción, la capacidad empresarial y los sistemas tecnológicos. Por otro lado, existe una serie de factores, menos aparentes, a primera vista, pero no menos importantes, -- puesto que sin su existencia gran parte de los factores antes mencionados quedarán subutilizados o rendirán muy poco en términos de su productividad conjunta. Estos Factores menos aparentes son: la existencia de un mercado económico y de una política agraria que estimule el aumento de la producción, los sistemas de tenencia de la tierra, el desarrollo de la investigación y de la asistencia técnica a la agricultura, las facilidades de producción, de importación, y de

distribución de los consumos físicos que contribuyen a mejorar los rendimientos como los pesticidas, los abonos químicos, las semillas mejoradas, etcétera, la educación tecnológica de la población agrícola, las facilidades crediticias para poder aplicar los mejoramientos tecnológicos, la existencia de caminos y transportes entre los lugares de producción y los centros de consumo y los centros de almacenamiento y elaboración de la producción agropecuaria.

Si nosotros analizamos estos factores menos aparentes de la producción agropecuaria nos encontramos con algo muy interesante. Todos ellos son de naturaleza social y no de naturaleza individual, es decir están determinados por el marco institucional. Representan en general problemas que ningún agricultor individual por su cuenta puede resolver. Puede por tanto existir tierra y agua disponible, lo mismo que capital y capacidad técnica, pero si estos factores representan el marco institucional dentro del cual se debe actuar, funcionan de una manera deficiente, el proceso de producción no se va a realizar y la subutilización de los recursos o la mala utilización de los mismos será considerable.

Un ejemplo de esto que vale la pena citar es la existencia de caminos o de centros de almacenamiento y de elaboración de los productos agropecuarios. Este aspecto es de extraordinaria importancia y a menudo constituye uno de los principales puntos de estrangulamiento para la expansión de la producción. En efecto, puede existir demanda efectiva y condiciones de disponibilidad de recursos, técnica y capacidad empresarial, como para hacer crecer la oferta en relación con esa demanda. Pero geográficamente el crecimiento de la demanda puede estar concentrado en ciertos lugares (zonas urbanas) y el crecimiento posible de la oferta en otros (ciertas zonas rurales), a menudo muy alejadas de los centros de consumo y sin conexiones físicas y comerciales adecuadas entre ellos. En esta situación la oferta no crecerá aunque exista una adecuada relación precios-costos y no haya obstáculos de tipo institucional, por la imposibilidad de comunicación,

Este hecho y muchos otros que podrían citarse, es preciso tenerlos bien claros, porque son de mucha importancia en el problema de la asignación de recursos para la intensificación de la agricultura. Muy a menudo en los países subdesarrollados puede ser más importante asignar recursos para adecuar este tipo de factores sociales, de producción que realizar inversiones directas en los predios. Lo invertido, por ejemplo, en abrir un camino, en capacitar técnicamente un grupo de campesinos, en modificar una situación de tenencia de la tierra o en organizar un buen sistema de crédito para la utilización de ciertos consumos que se coloquen al alcance de los agricultores, puede rendir mucho más en términos de producción que si la mis-

ma cantidad de recursos se invierte, por ejemplo, en importar maquinaria o en construir cercas. No significa esto por supuesto que no haya que importar maquinarias o construir cercas, pero sí, que es -- fundamental examinar en cada caso cual asignación de recursos entre los factores de producción y los factores menos aparentes, es la mas adecuada para lograr la intensificación de la producción. Este es -- un análisis que hay que realizar continuamente, para cada situación concreta, a fin de determinar la formas mas eficiente de asignar los recursos para desarrollar agrícolamente una región o una zona. En ca so contrario, se corre el riesgo de que gran parte de las inversiones que se efectúen sean estériles o de pocos resultados.

Con esto queremos decir que en nuestros países es más importante en esta etapa de su desarrollo crear un clima institucional y socioeconómico que permita el pleno empleo de los factores físicos -- de producción, que hacer lucubraciones matemáticas perfectas respecto a si conviene, en una empresa agrícola determinada, poner un poco más de capital o un poco mas de trabajo. Como ejercicio mental está muy bonito, pero esto no es lo importante. Lo fundamental será -- crear las condiciones y el marco institucional más adecuado, en el -- interior del cual los factores directos de producción se pueden desarollar del modo más eficiente.

Por último, quiero señalar lo siguiente, con respecto a la mecanización. Mientras no existan muchas oportunidades de ocupación alternativa para la fuerza de trabajo agrícola excedentaria, conviene poner el acento en los mejoramientos tecnológicos que sólo substituyen trabajo. Entre los mejoramientos tecnológicos que complemen--tan el trabajo se destacan especialmente los pesticidas, los abonos químicos y orgánicos, las semillas mejoradas, etcétera. Entre los -- mejoramientos tecnológicos que fundamentalmente substituyen trabajo está la mecanización de las faenas agrícolas.

En muchos casos ésta puede ser sin embargo, indispensable -- hasta un cierto grado, para posibilitar la intensificación. Un ejemplo de ello puede ser la brevedad del período de cosecha debido a -- factores climáticos, lo que obligará al uso intensivo de cosechadoras combinadas si se cultivan grandes superficies con cereales, otro ejemplo es la necesidad de tractorizar la preparación de las tierras si es preciso hacer siembras en gran escala. Esto muestra que no es posible en términos generales dar una receta única de mejoramiento -- tecnológico para la intensificación de la agricultura latinoamericana. Es preciso estudiar cada situación concreta, no olvidando, sin embargo, la necesidad de hacerlo en el contexto socioeconómico del -- grado de desarrollo de la región y del país del que se trata. Por -- otro lado, habrá que considerar también como un aspecto muy importante de las mismas tecnologías el grado en que ellas contribuyan a la

adecuada conservación del recurso tierra, recurso que una intensificación indiscriminada puede acelerar todavía más en su proceso de destrucción y por tanto de descapitalización, que hoy día está teniendo lugar en todos los países de la región.

VI.- 3.- LA EDUCACION Y CAPACITACION DEL CAMPESINADO FACTOR BASICO DE INTENSIFICACION.

En realidad, sobre esta materia ya hemos hablado de pa- so en varias oportunidades anteriores y aquí sólo quisiera plantear con mayor énfasis el hecho de que este problema constituye uno de los mayores desafíos que tienen que afrontar nuestros países.

En párrafos anteriores señalamos que el factor educacional formaba parte de aquellos que habríamos denominado los factores menos visibles o menos aparentes del progreso agrícola, pero que sin embargo tenía una importancia primordial para posibilitarlo. Dijimos además, que en esta materia se trataba no solamente de la educación de los campesinos en el sentido tradicional de la palabra, sino también de la capacitación de los mismos para aceptar y adoptar una serie de nuevas tecnologías que permitirían mejorar su eficiencia productiva.

El problema de la educación campesina representa un gran desafío, en primer lugar, porque dejando de lado unos pocos países latinoamericanos, en el resto nos encontramos con que entre 50 y el 90% de la población campesina es analfabeta. Pero esta población no sólo es analfabeta, sino además tradicionalista, en el sentido de permanecer apegada a sistemas de producción que viene repitiendo de padres a hijos y manifestando al mismo tiempo una cierta desconfianza a todo lo que sea modificarlos. *

La tarea educativa consiste en hacer salir a esta población campesina de su mentalidad tradicional en el mas breve plazo que sea posible; en enseñarle a pasar de una agricultura extensiva y de mono producción a una agricultura intensiva, diversificada y preocupada del problema de la conservación de los recursos, donde además se complementen tres producciones fundamentales; la agricultura propiamente dicha, la ganadería y los bosques. Pero éste es sólo un aspecto del problema. Otra faceta del mismo consiste en la capacitación del campesinado para sacar el mejor provecho posible de sus recursos, para utilizar bien su ingreso y para aprovechar en su beneficio una serie de pequeños elementos, que a menudo tiene a mano y que por ignorancia desperdicia.

Finalmente, un tercer aspecto del problema educacional consiste en la incorporación de la masa campesina a la comunidad nacio-

nal, a la comunidad política, a la comunidad cultura, a la comunidad económica y a la comunidad social.

Frente a esta tarea tenemos que examinar el problema de los recursos de que disponemos para realizarla, recursos que debemos analizar no solamente en términos económicos sino también en términos humanos, y que son extraordinariamente escasos. Esta doble confrontación es justamente lo que nos crea el desafío, puesto que no se trata de resolver el problema para dentro dentro de los próximos cuarenta o cincuenta años, sino que tenemos que pensarlo en término de los próximos cinco o diez años como máximo. ¿Cómo hacer? ¿Qué métodos usar en estas circunstancias para incorporar a la comunidad política, a la comunidad social y a la comunidad económica a las masas campesinas cuando para ello tenemos tan pocos maestros, tenemos tan pocos técnicos y tenemos tan pocos elementos humanos disponibles?

Entonces tenemos que encontrar un método que nos permita capacitar en el más breve plazo a una enorme cantidad de gente partiendo de la base de que contamos con muy pocos profesionales. Y es aquí justamente donde a nuestro juicio se ha cometido un error similar al de los mejoramientos tecnológicos. En efecto los métodos de extensión agrícola, que los países latinoamericanos han tratado de aplicar los han copiado de los métodos norteamericanos y al hacer éstos, no han tomado suficientemente en cuenta que la realidad sociológica del agricultor norteamericano es muy diferente. En ese país, por ejemplo, cerca del 100% de la población campesina sabe leer y escribir y está viviendo en una comunidad nacional mucho más desarrollada y donde los medios de comunicación de masas alcanzan con gran intensidad a la totalidad de la población. Obviamente, entonces, esos métodos no pueden ser aplicados de un modo similar en países donde más del 50% de los campesinos son analfabetos, donde hay muy pocos profesionales y donde las comunidades campesinas en muchos casos, no están integradas, no están incorporadas a la tecnología de una sociedad moderna. Tenemos que pensar entonces en métodos de extensión más acordes con nuestra realidad.

En este sentido cabe señalar que los países africanos están actuando con mucha mayor inteligencia que los nuestros, puesto que están utilizando métodos de extensión agrícola directamente relacionados con sus realidades humanas y con sus recursos económicos y técnicos. En efecto, en dichos países esta labor de extensión es realizada por un gran número de instructores de bajo nivel asesorados y encuadrados por técnicos de nivel superior.

Es en términos similares como debemos pensar nuestros métodos de asistencia técnica a las masas campesinas. No podemos plantear estos métodos a base del uso exclusivo de profesionales, porque

en el mejor de los casos nos encontraremos con un profesional universitario por varios cientos de campesinos y esto es una gota de agua frente a la magnitud del problema que hay que resolver. Por lo mismo me parece indispensable preparar grandes conjuntos de campesinos para que sean los elementos de contacto, el eslabón de unión entre los profesionales y la gran masa campesina analfabeta que está en nivel inferior. Empleando una expresión gráfica, podríamos decir que hay que aprender a utilizar a las masas para educar a las masas. Y aunque muchos no lo crean, este método tiene posibilidades muy superiores a lo que la gente imagina. En efecto, es usual observar que en América Latina existen una serie de prácticas muy sencillas, que cualquier campesino las puede aprender sin necesidad de ser alfabeto, pero que, sin embargo, la mayoría de ellos no aplica debido a la ignorancia de lo más elemental. Por ejemplo, es fácil observar que normalmente, cuando tienen que cultivar un terreno de cierta pendiente, lo hacen en el mismo sentido de la pendiente, lo cual contribuye poderosamente al proceso de erosión. Otro ejemplo, a menudo, observable, es que generalmente el mejor grano lo venden y el peor lo utilizan para semilla, que es justamente todo lo contrario de lo que deberían hacer. Hay así una infinidad de pequeñas cosas que hoy día se hacen mal y que se puede enseñar a los campesinos a hacer mejor, utilizando a muchos de los propios campesinos en esta tarea educativa, y todas estas pequeñas cosas, tomadas en conjunto, significarían grandes mejoramientos tecnológicos y grandes incrementos de producción que hoy en día se están desperdiciando.

Me atrevería a decir que hay que establecer una especie de catecismo técnico con diez o doce puntos fundamentales sencillos, claros y fáciles, que serán distintos por supuesto, según sea el medio y la realidad de que se trate. Y este catecismo debe ser difundido con gran intensidad, y de una manera masiva entre todos los campesinos, no a base de ingenieros agrónomos, pero sí a base de mucha gente de niveles de capacitación inferior que, por supuesto, deberá ser asesorada por agrónomos, veterinarios, forestales, prácticos y otros técnicos.

Esta nos parece ser la única manera realista de responder, en un plazo relativamente breve, el desafío que nos plantea la capacidad y el avance de las masas campesinas. Y este desafío nos exige inventar métodos de acción propios para poder utilizar al máximo los escasos recursos humanos y económicos con que contamos. Nuestra actitud debe ser ésta y no la de copias, sin mayor análisis, los métodos educacionales y de capacitación técnica de los países desarrollados, donde la realidad humana, social y económica, es muy distinta.

Esto es lo que queríamos decir con relación a la tercera de las condiciones complementarias para lograr la insentificación y el-

pleno empleo de los recursos en la agricultura de la América Latina. Veamos ahora la cuarta de estas condiciones y requisitos.

VI.- 4. LA NECESIDAD DE REPLANTEAR EL INTERCAMBIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE AMÉRICA LATINA CONSIGO MISMO Y CON EL RESTO DEL MUNDO.

Hasta la crisis de los años 30, el desarrollo económico de los países de la América Latina, siguió el modelo tradicional de los países coloniales productores de materias primas. Exportábamos estas materias, entre las que se destacaban los productos agrícolas, hacia los países más industrializados y de ellos importábamos todos los bienes manufacturados que requeríamos. Este era el esquema clásico de desarrollo que fué denominado, en los primeros trabajos de la CEPAL, el modelo de "desarrollo hacia afuera".

A partir de la crisis de los años 30, este modelo de desarrollo se ha demostrado totalmente insuficiente, tanto en volumen como en precios, ha crecido a un ritmo mucho menor y más inestable de lo que han crecido sus necesidades de importación. Esto explica en gran parte las dificultades de balanza de pago que han tenido todos nuestros países. No cabe la menor duda que si nosotros hubieramos tenido una demanda ilimitada por nuestros productos de exportación y precios favorables, el continuar con este esquema de desarrollo habría sido lo lógico. Pero ello no ocurrió así y no por culpa de los países de la América Latina. Hay alguna gente que ha condenado nuestro proceso de industrialización por ineficiente, sin que se haya dado cuenta que el camino tradicional de desarrollo que tuvimos hasta la década de los años 30 no pudo seguirse porque los mercados compradores de los productos latinoamericanos no crecían con la intensidad necesaria y paralelamente a ello; nuestra población aumentaba rápidamente y sus necesidades de importación crecían.

Por lo tanto, nuestra capacidad de importación por habitante estaba disminuyendo. Esta fue una de las grandes razones que impulsaron la industrialización.

A partir de los años 30, la situación del comercio exterior de los productos agropecuarios de América Latina se han venido deteriorando constantemente y en un doble plano. Por una parte, han tenido a crecer muy rápidamente nuestras importaciones de productos agrícolas debido al lento desarrollo de la agricultura para el mercado interno.

¿A qué se debe la disminución del ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones agropecuarias? Hay varios factores que vale la pena señalar. Uno de ellos es el siguiente. Los países a los cuales nosotros exportamos la mayor parte de nuestros productos agro

pecuarios, los Estados Unidos y Europa Occidental, tienen una población que está creciendo lentamente y por lo tanto, la demanda se ve afectada por este factor. Por otro lado, como sin países ricos de alto nivel de ingreso, tienen un bajo coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda por los productos agropecuarios, puesto que son los pueblos que están mejor alimentados y por tanto su demanda por este tipo de productos no crece en la misma intensidad que la de los pueblos de los países pobres que están subalimentados. Pero, además, cabe señalar que estos países son los que han logrado desarrollar sus agriculturas nacionales con más celeridad y, en consecuencia, han podido substituir por producción interna una serie de productos alimenticios que antes importaban. La única excepción a este respecto la constituyen los productos tropicales, pero en esta materia América Latina tiene que contar con la competencia de la producción africana y por otro lado, con el apareamiento de substitutos.

Todos estos factores han influido para que el crecimiento de la demanda por los productos agropecuarios en los países industrializados que han sido nuestros mercados tradicionales haya sido lento.

Por lo que respecta a las importaciones de productos agropecuarios tenemos que el acelerado crecimiento poblacional de la América Latina, el incremento del ingreso per cápita y el escaso desarrollo de la agricultura para el mercado interno, hicieron que las importaciones latinoamericanas de productos agropecuarios aumentaran cada vez más en los diferentes países.

Como resultado de este doble movimiento, se observa que entre 1934-38 y 1952-55 la posición de América Latina como exportadora neta de productos agropecuarios, sufrió un deterioro importante; del 13% en términos globales y del 39% por habitante.

¿Cómo solucionar este problema? ¿Cómo hacer para que el sector exportador de la agricultura latinoamericana crezca a un ritmo más conveniente". Esto es de suma importancia, porque cada vez nos estamos quedando más atrás. Según algunas cifras que tengo a mano, se tiene que entre 1948-52 y 1958-60, mientras el valor de las exportaciones agropecuarias incluyendo el comercio intrarregional, de los países de la América del Norte, aumentó en un 8%, el de los países africanos en un 37% y el de los países de Europa Occidental en un 59%, el valor de las exportaciones agropecuarias de los países latinoamericanos sólo se incrementó en un 50%, incluyendo en este porcentaje su comercio intrarregional. O sea, no sólo nuestra condición es mala, sino además, nuestra posición relativa está empeorando cada vez más con respecto a las demás áreas del mundo. *

¿Cómo actuar en estas circunstancias para solucionar el problema? No parece que hay tres líneas de acción fundamentales.

La primera de ellas consiste en tratar de substituir por -- producción de la región parte de las importaciones de productos agropecuarios que vienen desde el resto del mundo, buscando que esto no implique, por supuesto, pérdida de mercados externos,

Para apreciar las posibilidades actuales y futuras en este aspecto, señalemos algunas cifras. Tomando sólo los países de la -- ALALC, o sea, excluyendo América Central, el Caribe, Venezuela, Bolivia y Ecuador, que aún cuando hoy es miembro de la ALALC no está incluido en estos cálculos, tenemos que en el año de 1960 este conjunto de países importó desde el resto del mundo 247.7 millones de dólares de productos agropecuarios. Además, entre 1955 y 1960, estos países importaron un total de 832 millones de dólares en excedentes agrícolas norteamericanos lo que da un promedio anual del orden de los 140 millones de dólares. *

O sea que en un solo año, estos países están importando, -- desde áreas extrarregionales, un volumen anual del orden de los 400 millones de dólares de productos agropecuarios que en gran parte podrían producir internamente y comercial dentro del área.

Esta es la situación actual de América Latina por lo que respecta a importaciones desde fuera del área y cabe señalar que la tendencia al incremento de las mismas se ha venido acentuando. Si por otro lado pensamos en términos de los próximos años, considerando el crecimiento poblacional señalado, y el crecimiento de la demanda, la cifra anterior se puede convertir fácilmente en una de 500, 600 o -- aún más millones de dólares.

Esta es pues la primera línea de acción sobre la cual deben actuar los países latinoamericanos para mejorar las condiciones de -- su intercambio de productos agrícolas y favorecer el desarrollo de -- su agricultura,

Veamos ahora la segunda línea de acción, que consiste en -- tratar de ampliar los mercados de explotación extrarregional hacia -- otras áreas del mundo.

En los años del período 1950-59, los Estados Unidos de Norteamérica y los países de Europa Occidental absorbieron alrededor de 80% de las exportaciones agropecuarias de la América Latina. El 20% restante se distribuyó del siguiente modo: 6% correspondió al comercio interlatinoamericano, un 5% fué al Japón y el saldo, aproximadamente un 9%, al resto del mundo, comprendiendo en éste a los países

socialistas, el Lejano Oriente, África, Oceanía y el Cercano Oriente. *

Si nosotros pensamos en el hecho de que en los países donde se concentra el grueso de nuestras exportaciones agropecuarias, la población está creciendo lentamente, los coeficientes de elasticidad ingreso de la demanda son bajos y el desarrollo agrícola es uno de los más acelerados del mundo, tendremos que concluir necesariamente en que dadas estas características, es muy difícil que nuestras exportaciones agropecuarias hacia esos mercados crezca muy rápidamente en el futuro.

En consecuencia, es fundamental que busquemos nuevas áreas comerciales que nos permitan, sin descuidar las tradicionales, ampliar más rápidamente nuestras exportaciones de productos agropecuarios. Y dentro de estas nuevas áreas, me parece que debemos considerar especialmente a los países socialistas. Creo que a este respecto la mayor parte de nuestros políticos tienen complejos estúpidos y absurdos ya que normalmente asocian el comercio con la ideología. Los franceses por ejemplo, los ingleses, los alemanes occidentales, comercian con quien les conviene, comercian con China Comunista, comercian con la Unión Soviética, comercian con los países de Europa Oriental y este comercio no implica que tengan que aceptar la ideología de estos países. En cambio, una serie de nuestros políticos afirman que no podemos comerciar con esos países porque son comunistas. No se dan cuenta que con esta actitud, lo único que hacen es perder para sus pueblos una serie de ventajas que los países ricos e industrializados, que tienen menos necesidades por satisfacer que los nuestros, aprovechaban en su beneficio. Resulta entonces el absurdo de que mientras los países más poderosos comercian con quien les da la gana, tratando siempre de obtener las mayores ventajas, a nuestros pueblos, muchos más pobres y mucho más necesitados, se ponen una serie de cortapisas que tienden a aumentar su pobreza. No creo que se necesite ser marxista-leninista, para poder comerciar con los países socialistas. ¿Por qué no podemos hacerlo nosotros? ¿Por qué tenemos que aceptar que alguien nos diga con quién debemos comerciar, siendo que a esos grandes países no se les colocan las limitaciones, que pretenden colocarnos a nosotros?

Creo que el mercado de los países socialistas puede ser una gran posibilidad para nuestras exportaciones agropecuarias, por las siguientes razones:

1.- Porque engloban una parte muy importante de la población mundial. No cabe duda que en términos de población total, el bloque socialista representa una porción substancial de la humanidad.

2.- Porque no tiene áreas tropicales, salvo en algunas par-

te del sur de China y salvo el caso de Cuba, que hoy día está integrando su economía dentro del bloque socialista.

Pero fuera de ellos el mundo socialista es un mundo continental euroasiático que, no tiene facilidades naturales para una serie de productos tropicales,

3.- Porque sus consumos per cápita actuales de una serie de productos agropecuarios de los que exporta América Latina, como las bananas, el café, el azúcar, la carne, etcétera, son muy bajos en relación con los consumos per cápita de los países desarrollados del mundo occidental. Por tanto, su capacidad de incremento futuro del consumo de estos productos es muy grande.

4.- Finalmente, porque algunos de estos países parecen estar entrando en una fase de su desarrollo que les permite incrementar los consumos per cápita de sus poblaciones, sin afectar sus necesidades de crecimiento de otros sectores de la economía. Este es particularmente el caso de la Unión Soviética que parece haber superado ya la fase stalinista de concentrar la inversión de la industria pesada y ha comenzado paulatinamente a adoptar una política destinada a facilitar el incremento de los consumos per cápita.

Todas estas razones, miradas en términos de largo plazo, y aún de mediano plazo; nos indican que en el área socialista tenemos considerables perspectivas de ampliación del comercio para muchas de nuestras exportaciones agropecuarias.

La tercera línea de acción en la política de intercambio de productos agrícolas de América Latina con el resto del mundo, se refiere a la necesidad de esforzarse para mejorar nuestras actuales posibilidades comerciales en nuestros mercados tradicionales, representados por los Estados Unidos y por Europa Occidental. Este mejoramiento hay que pensarlo fundamentalmente en términos de la estabilidad de los precios de nuestras exportaciones y creo que sólo logramos éxito en la medida en que actuemos como América Latina y no como países latinoamericanos considerados individualmente. Individualmente nuestro poder de negociación es muy débil y si nosotros no actuamos con una política latinoamericana común, y como América Latina, sencillamente no conseguiremos nada. Los acuerdos bilaterales que puedan establecer son de poco valor y generalmente nos imponen condiciones poco convenientes. Esto es lógico en la medida en que individualmente somos países pequeños y pobres y con poco poder de negociación. Me parece, pues, que es fundamental comprender esto: o actuamos como América Latina en un solo bloque, o sencillamente no obtenemos nada.

Estas son en síntesis las tres líneas generales en base a las cuales debemos replantearnos el problema del intercambio de pro-

ductos agrícolas de la América Latina consigo misma y con el resto del mundo.

Veamos ahora la quinta condición fundamental para lograr el desarrollo y la intensificación de la agricultura latinoamericana.

VI.- 5.- LA REFORMA AGRARIA O EL CAMBIO DE LAS ACTUALES CONDICIONES DE TENENCIA DE LA TIERRA Y DE LAS AGUAS.

En este aspecto, la situación de cada uno de nuestros países es, sin lugar a duda, distinta, no habiendo lógicamente una solución única para abordar este problema. Debe examinarse en particular cada caso concreto, teniendo en cuenta que en esta materia, menos que en ninguna otra, se puede ser dogmático y recurrir a fórmulas estándar.

Para cada país y para cada región dentro de cada país debe haber un conjunto de soluciones que respondan a las características concretas en materia de capacidad de producción de las tierras, tipos de agricultura, condiciones de los campesinos, etcétera.

Sin embargo, a pesar de esta diversidad de situaciones pensamos, que en un plano general hay para América Latina ciertas condiciones, que todo proceso de Reforma Agraria debe cumplir. Y queremos examinar a este respecto las que nos parecen ser ocho condiciones básicas de la Reforma Agraria a nuestro continente.

Antes de señalarlas, quiero advertir, sin embargo, que lo que diré no representa la posición oficial de la FAO, sino que mis propios puntos de vista personales. No creo por lo demás que si la FAO ni ningún organismo internacional pueda tener una posición oficial en esta materia, salvo la de propiciar la realización de reformas agrarias que sean lo más útiles posibles para nuestros países.

Por otro lado conviene aclarar que no son los organismos internacionales los que tienen que determinar cómo deben hacerse las cosas en cada país. Esto es responsabilidad de los respectivos gobiernos y fuerza políticas de dichos países. La misión de los organismos internacionales consiste en ayudar a esos gobiernos de acuerdo con sus propios requerimientos, a determinar las formas más adecuadas de acción.

Aclarando este punto y sobre la base de que lo que diré a continuación no representa sino que una opinión personal, que ustedes puedan aceptar o rechazar con entera libertad me parece que las ocho condiciones de la Reforma Agraria en América Latina son las siguientes:

1.- La Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas. La Reforma Agraria no es colonización, ni se pueden emplear en la Reforma Agraria los métodos de la colonización.

2.- Para que la Reforma Agraria pueda tener lugar dentro de una cierta estabilidad institucional, debe contar con un amplio respaldo político de las mayorías ciudadanas. Es pues, preciso crear las condiciones políticas para que la Reforma Agraria sea posible. Por otro lado, hay que tener en cuenta que aún cuando se respete la institucionalidad vigente, será fundamental realizar cambios sustanciales en los problemas jurídicos e institucionales existentes.

3.- Dada la necesidad de efectuar enormes inversiones para que la Reforma Agraria tenga éxito, en capital social, en capital fijo y en capital de operación, y lo limitado de los recursos disponibles de todos los países latinoamericanos, nos parece que mientras más se pague por las tierras, menos posibilidades de hacer con éxito una Reforma Agraria habrá.

4.- Las inversiones que hay que hacer sobre las tierras redistribuidas deben efectuarse con gran economía. En la medida en que pretendan hacerse modelos perfectos de parcelas o de cooperativas, sólo un pequeño número de campesinos podrá ser beneficiado y, en la práctica, la mayor parte de ellos quedarán marginados de los beneficios de la Reforma Agraria.

5.- La Reforma debe afectar, tanto a la tierra como a las aguas de regadío.

6.- El problema de la redistribución de la tierra y del agua no puede resolverse con una sola fórmula estándar, dogmática, única y aplicable en todas partes. Hay que contemplar una pluralidad de soluciones adecuadas a las distintas situaciones concretas que se encuentren.

7.- Mientras más organismos actúen en la Reforma Agraria y en sus distintas tareas complementarias, menos se va a hacer y más desorden existirá. Es fundamental concentrar funciones por un lado y descentralizar regionalmente la acción por el otro; y

8.- La Reforma Agraria debe ser parte integrante de un plan de desarrollo de la agricultura y de un plan general de desarrollo económico.

LAS OCHO CONDICIONES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA.

VI.- 5.- 1.- 1.-

La primera de ellas se enunciaba en los siguientes términos: la Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas.

Con esto queremos decir que no hay que confundir Reforma Agraria con colonización. Son dos cosas muy distintas y cada una de ellas tiene sus fines y modalidades propias. Un proceso institucional que no cambia o que sólo se modifica levemente, tampoco tiene límite de tiempo. Una de sus características, en la medida en que se trata de una colonización organizada, es que se pueden seleccionar aquellas personas que se van a favorecer, mediante una serie de sistemas ya establecidos. La colonización tiene una serie de sistemas ya establecidas. La colonización tiene sin duda sus ventajas, pero presenta un grave inconveniente que consiste en que en general beneficia a muy poca gente, o sea, si bien en términos cualitativos es a menudo un procedimiento ideal, en términos cuantitativos implica beneficiar a muy pocos campesinos y no resuelve, o sólo resuelve en un plazo muy largo, el problema fundamental que en un momento dado puede planearse en un país; el de las relaciones del campesino con la tierra.

No cabe la menor duda de que los métodos de la colonización no pueden ser los métodos de la Reforma Agraria hay que hacerlo con muchos miles de familias campesinas y en consecuencia no puede procederse a escoger a unos pocos campesinos con pinzas y a instalarlos con todas las comodidades que es dable imaginar. Sencillamente con este sistema se resuelve el problema de este pequeño grupo de campesinos, pero no se resuelve el problema general de las relaciones del hombre con la tierra.

O sea que al pensar en Reforma Agraria hay que partir de la base de que no puede seleccionarse exhaustivamente a la gente beneficiada y que hay que actuar con la gente que exista, en el lugar donde exista, y con sus virtudes y con su ignorancia. Esto es importante tenerlo en cuenta, porque probablemente muchos de los nuevos campesinos beneficiados como consecuencia de un proceso de Reforma Agraria fracasen como empresarios. Muchos van a tener éxito, sin duda, pero una cierta proporción de ellos fracasará. Pero, ¿Es porque algunos de estos nuevos empresarios van a fracasar, por lo que no hay que hacer la Reforma Agraria? Evidentemente que no. Pero en lo que si hay que tener cuidado es en que no se cree un lazo institucional demasiado rígido entre los hombres beneficiados y la tierra, de mane

ra que pueda venir una selección natural posterior que permita desplazar a aquellos que fracasen. Esto es importante tenerlo en cuenta, porque en la Reforma Agraria como en cualquier cambio económico, social y político, encontraremos que al abrirse nuevas oportunidades a una masa que antes no las tenía, algunos de los hombres beneficiados van a tener éxito y otros no. El problema consiste entonces en establecer una fórmula institucional, jurídica y práctica que permita reemplazar por otros a aquellos que no tengan éxito en una actividad determinada.

Tenemos entonces que lo que fundamentalmente distingue un proceso de Reforma Agraria de un proceso de colonización es que, en el primer caso, hay que actuar con muchos miles de campesinos y en un período de tiempo más o menos corto, con todas las dificultades administrativas y humanas que esto implica. Actuar en un período de tiempo más o menos corto significa para nosotros un lapso no mayor de tres a cinco años. Y esto nos parece importante, porque un cambio de la naturaleza de una Reforma Agraria, que significa tantas modificaciones en la economía agrícola y en el funcionamiento de la sociedad rural, tiende a crear, mientras se está realizando, inestabilidad, inseguridad e inquietud. Esto es inevitable. Entonces lo lógico es tratar de suspender del modo más rápido posible este lapso de inestabilidad, porque no cabe duda que como consecuencia de él, en el período inicial, puede ser afectado el proceso productivo de la agricultura del país.

Conviene decir, de paso y antes de terminar con este punto, que existe en general una extraordinaria subestimación de la capacidad real del campesino. Esto ha hecho pretender a mucha gente de mentalidad conservadora que no se pueden hacer cambios sin educar primero a la gente. Una vez que se logre educar a la gente, se puede proceder a efectuar los cambios institucionales que se deseen. A nuestro parecer, esto constituye una falacia, porque la educación de las masas campesinas latinoamericanas no significa nada, si simultáneamente no va acompañada por cambios estructurales que le den las oportunidades de que hoy carecen. Así pues, educación y cambio estructural son dos cosas que deben realizarse en forma simultánea y complementaria. La educación sin los cambios estructurales sólo sirve para malgastar recursos, produciendo lo que los educadores llaman "analfabetos por desuso", o sea aquellos hombres a quienes se enseña a leer y escribir pero que por no tener oportunidad de practicarlo, dadas las condiciones del medio en que viven se olvidan rápidamente de lo que han aprendido.

En todo caso, lo que queremos señalar es que en general se subestima la capacidad de superación de la masa campesina y nos parece que en la medida en que a ésta se le abran nuevas oportunidades,

el resultado con todas las dificultades transitorias que son de esperar, va a ser mucho más favorable del que muchos imaginan,

Es en estos términos entonces como debe pensarse un proceso de Reforma Agraria, que vuelvo a insistir, no es colonización ni puede ser concebido o enfrentado con los métodos de la colonización. Esta es la primera de las ocho condiciones fundamentales de la Reforma Agraria que cualquiera que sea la realidad de nuestros países, debe ser tomada en cuenta.

VI.- 5.- 1.- 2.-

La segunda condición fundamental para realizar la Reforma Agraria en América Latina se puede definir como la necesidad de movilizar las fuerzas políticas y toda la comunidad, de un modo activo y dinámico, a fin de permitir que la Reforma Agraria pueda efectuar dentro de un cause más o menos institucional, el cual por lo más tendrá que modificar para adaptarse a la nueva situación.

Es indispensable crear conciencia en las mayorías populares y en los grupos políticos que las representan, de la importancia y trascendencia que tiene la Reforma Agraria. Y esto debe ser claramente comprendido, porque en último término la Reforma Agraria, implica un cambio sustancial en la estructura del poder político de la mayoría de nuestros países. Si bajo el nombre de Reforma Agraria se pretende hacer los menores cambios posibles y no afectar sino que en mínima parte a los grandes intereses dominantes, el problema de la movilización de las fuerzas políticas no tendrá lógicamente mucha trascendencia. Pero en la medida en que el proceso de Reforma Agraria sea drástico y afecte de una manera substancial los recursos de tierra y agua, los grupos afectados en sus intereses van a realizar sin duda una oposición cerrada a la misma. Frente a esta situación no quedan más que dos alternativas: o sencillamente se establece un régimen de fuerza, o si la Reforma Agraria quiere hacerse dentro de un sistema democrático, tiene que tener un apoyo político de tal naturaleza que las minorías afectadas no estén en condiciones de oponerse. En otras palabras una Reforma Agraria que sea Reforma Agraria y que quiera hacerse dentro de un sistema democrático, tiene que contar con el apoyo de una mayoría política clara, nítida, organizada y que respalde firmemente a los que están actuando. Por esto creo que no hay posibilidad de Reforma Agraria democrática si no se logra un gran apoyo político organizado de parte de la mayoría de la población. Esto es lo que me hace pensar que la Reforma Agraria, en último término no es un proceso técnico, no es un proceso económico, sino que fundamentalmente es un proceso político. Los técnicos sin duda tienen un papel muy importante que jugar en la Reforma Agraria, que consiste en hacer ver las implicaciones económi-

cas y sociales de las distintas medidas que se adopten y en dar las recomendaciones técnicas más pertinentes para el buen éxito de la misma. Pero si somos objetivos, tendremos que reconocer que en ninguna parte del mundo las reformas agrarias las han hecho los técnicos.

Elas se han comenzado cuando se han dado ciertas condiciones políticas favorables y cuando determinados líderes han tomado la decisión de hacerlas.

En América Latina, dentro del problema de la movilización de las fuerzas políticas para realizar la Reforma Agraria, existe un factor fundamental que no debe ser descuidado y que es el de las relaciones de los grupos políticos que quieren realizar la reforma con los ejércitos de sus respectivos países. El problema no se plantea en aquellos países latinoamericanos en que el ejército no constituye una fuerza política de primera magnitud. Pero no cabe la menor duda que esta no es la realidad de la mayor parte de nuestros países, ya que en muchos de ellos el ejército es un elemento político que apoya determinados intereses. Cualquier proceso de cambio social, llámese este Reforma Agraria o de cualquier otro modo y que afecte los intereses de aquellos grupos coligados con el ejército, no podrá ser realizado, a menos que ocurra una de estas dos condiciones; o que el ejército pueda ser suprimido o bien que pueda ser neutralizado ganándose el apoyo de por lo menos una parte de él para los cambios sociales que se consideran indispensables.

En esta materia es preciso ser bien claros, ya que la peor política es engañarse a sí mismo. Las mejores intenciones de mejoramiento y de cambio social de los líderes pueden verse anulados por un ejército que apoye o que esté coligado con las pequeñas minorías dominantes, si dichos líderes no adoptan una adecuada estrategia con respecto al ejército.

Esta es entonces la segunda condición de la Reforma Agraria en América Latina; la clara concepción de que para que ella pueda realizarse dentro de un sistema demográfico institucional, tiene que tener un apoyo político importante; requiere crear conciencia nacional de la trascendencia que ella tiene para el país y exige también la organización de los grupos políticos y su adecuada relación con la fuerza representada por el ejército.

VI.- 5.- 1.- 3.-

La tercera condición puede expresarse del modo siguiente: mientras más se pague por la tierra menos Reforma Agraria podrá hacerse. O en otras palabras, si se quiere hacer una Reforma Agraria que sea radical y drástica, debe limitarse al mínimo el pago de

las indemnizaciones por la tierra.

Las razones de esta afirmación provienen de varios motivos. El primero de ellos es que el precio comercial de la tierra agrícola en América Latina tiene a menudo poco que ver con la productividad de la misma en el tipo de economía en que se encuentra. Esto se debe a razones especulativas y de prestigio que han hecho subir a menudo el valor de la tierra mucho más allá de su rentabilidad económica real.

Un ejemplo de esto que podríamos señalar lo da el profesor René Dumont en una obra recientemente publicada en París con el título de Terres vivantes, en la cual varios de los primeros capítulos están dedicados a analizar los problemas agrícolas de algunos países latinoamericanos. Señala Dumont, por ejemplo, que en la planicie de Bogotá se encontró con que la hectárea de tierra era más cara que en Normandía, donde seguramente se encuentran algunas de las tierras -- más fértiles de Europa. Esto se debe a un fenómeno muy sencillo, que es que en nuestros países la tierra no ha sido solamente objeto de comercio agrícola, sino también de especulación comercial. La inversión en tierra ha sido utilizada como defensa contra la inflación, como medida de evadir la tributación como modo de conservar ganancias especulativas realizadas en actividades comerciales, como gasto de prestigio social, etcétera. Esto ha elevado el precio de la tierra a un valor tan alto que a menudo guarda relación con la posible productividad económica de esa tierra.

Entonces la primera razón por la cual no puede pensarse en pagar indemnización por la tierra a los valores comerciales vigentes, es que si se actúa así, se entregará a los campesinos beneficiados -- un bien demasiado caro para sus posibilidades económicas.

Pero hay también otras razones que inducen a tratar de reducir al mínimo el pago de las indemnizaciones por la tierra. Una de ellas es que a menos de que la economía esté muy organizada y existan controles muy efectivos, lo más probable es que la mayor parte de las indemnizaciones se conviertan en divisas y se vayan fuera del país. Evidentemente entonces sería absurdo que la comunidad hiciera grandes sacrificios y corriera el riesgo de agravar las presiones sobre su balanza de pagos para compensar a gente que se va a llevar el dinero fuera del país. Por otra parte a menudo sería esta una -- compensación ilógica ya que se premiaría pagando un valor comercial desproporcionado, a aquellos agricultores que nunca tuvieron el concepto de la función social que debía desempeñar su propiedad.

Otra razón que induce a no pagar el valor superior al valor fiscal en base al cual se han pagado impuestos por la tierra. No es

lógico, por tanto reconocer dos valores, uno cuatro o cinco veces mayor para compensar a los agricultores afectados y otro, cuatro o cinco veces inferior para que éstos cumplan sus obligaciones con la colectividad,

Finalmente, la razón tal vez más importante es que si se -- quisiera pagar las tierras a ese valor, la mayor parte de los países latinoamericanos no tendrá recursos para ello. Aquí vino por ejem-- plo el año pasado el profesor Bandini que hizo un análisis muy intere-- sante se desprende que ese proceso de reforma, que afectó en diez -- años unas 800,000 hectáreas y que parece haber pagado cantidades re-- lativamente moderadas por la tierra, tuvo un gasto total de cantida-- des de 1,100 millones de dólares, debido a la necesidad de realizar numerosas inversiones complementarias. No creo que sean muchos los países latinoamericanos que puedan darse el lujo de disponer de can-- tidades similares o ni siquiera aproximadas para un proceso de Refor-- ma Agraria, que tendrá seguramente que afectar un número muy supe-- rior de hectáreas. Además tenemos que tener en cuenta que a menudo, en nuestros países, es tal vez mucho más importante que en Italia -- realizar un gran gasto de inversiones complementarias a la redistribu-- ción de la tierra para que la Reforma Agraria tenga éxito. Estas inversiones son de tres tipos fundamentales: el capital social, que incluye caminos, viviendas, escuelas, centros experimentales, forma-- ción de maestros y asesores, fuentes de energía, etcétera; en capi-- tal de inversión fija, que incluye riesgo, drenaje, cercas, almace-- nes de guarda, medios de transporte, plantación, etcétera; y en capi-- tal de operación, que comprende fertilizantes, pesticidas, semillas, etcétera. El pago de la tierra no está comprendido en ninguno de es-- tos tres grupos, porque no es una inversión sino un simple "pago de transferencia" que no crea nuevas riquezas.

Al realizar la Reforma Agraria tenemos que efectuar inver-- siones muy grandes en capital social y en capital fijo, dado el dese-- quilibrio que en general se observa en los campos de América Latina entre el valor de la tierra y el valor de lo invertido sobre ella. -- Además, tenemos que disponer de apreciables cantidades de recursos -- para dotar el capital de explotación a los campesinos beneficiados, gran parte de los cuales seguramente no lo poseerán o lo tendrá en -- proporciones mínimas. Existe además el problema de que durante los primeros años, parte de este capital de explotación que se otorgará en forma de crédito no será recuperable; y esto es así, además de -- otras razones, porque hay un costo de aprendizaje de los campesinos que seguramente tendrá que ser pagado en términos económicos.

O sea que hay una cantidad enorme de gastos que realizar en inversiones reales y en la medida en que dediquemos una mayor propor--

ción de los recursos de la Reforma Agraria a pagar por la tierra menos capital quedará para inversiones reales. En último término tenemos entonces, dejando de lado todas las otras razones que hay un problema de incompatibilidad económica entre pagar mucho por la tierra y hacer la Reforma Agraria. Cada país tendrá que resolver este problema de acuerdo con su ideología, de acuerdo con su sistema institucional y de acuerdo con sus ideas políticas predominantes, pero ninguno de ellos podrá escapar a la consideración de este problema, porque es un hecho real que no puede dejarse de lado.

VI.- 5.- 1.- 4.-

La cuarta condición fundamental de la Reforma Agraria en América Latina es la necesidad de encontrar un sistema de inversiones que sea económico. No hay que querer hacer inversiones de lujo, unidades de lujo, en las cuales se dé al campesino una casa totalmente hecha y de buena calidad, el terreno totalmente limpio y cercado, etcétera. Porque en caso de procederse así, también por incompatibilidad económica, se podrá beneficiar sólo a unos pocos campesinos y se avanzará muy lentamente. Para la gran mayoría de las masas campesinas no habrá recursos con qué instalarlos y habitarlos. Pretender hacer las cosas demasiado bonitas, no tiene sentido en una Reforma Agraria, a menos que lo único que se busque sea un show para mostrárselo a los visitantes. La mayor parte de los campesinos que van a ser beneficiados han vivido en la miseria, han vivido en chozas y no piden que se les dé de repente una casa maravillosa que seguramente estropearía en corto plazo. Pretender lograr una gran mejoría, que sin embargo es muy importante para una gran masa.

Hay que pensar en aprovechar para todo el proceso de inversión y tal como lo señalamos anteriormente, la propia fuerza de trabajo de los campesinos beneficiados. Muchos de ellos van a tener durante el año una cierta cantidad de tiempo ocupada en los cultivos y otras explotaciones directamente productiva; pero por la naturaleza del trabajo agrícola, les van a quedar, sin embargo, muchos días libres. Estos días deben utilizarlos invirtiendo su propia fuerza de trabajo dentro de sus explotaciones para construir sus casas y hacer otras inversiones que sean de utilidad en el aumento de la capacidad productiva de sus predios. Esto exige, pues, un esfuerzo de organización y de ayuda a los campesinos de carácter similar al que se efectúa en los procesos de autoconstrucción de viviendas.

VI.- 5.- 1.- 5.-

La quinta condición se refiere al hecho de que la Reforma Agraria debe afectar tanto a la tierra como el agua. Todos sabemos que en muchas zonas de nuestros países el agua de regadío es un re-

curso mucho más escaso que la tierra agrícola y que sin agua es imposible practicar la agricultura o ésta es extraordinariamente insegura. Esto obliga pues a buscar la manera de utilizar del modo más eficiente el agua disponible para el regadío. Hay además que tomar en cuenta que existe una serie de usos competitivos para el agua que emplea la agricultura, como son los proyectos de energía hidroeléctrica, las necesidades de agua para el desarrollo industrial las necesidades de agua para el consumo de las poblaciones, etcétera. Y estos usos competitivos que aunque a veces pueden ser complementarios con el riego, generalmente no lo son, obligan a utilizar de la manera más económica posible el agua, primero entre los distintos usos alternativos y segundo, dentro de los consumos correspondientes a cada uso.

En los países latinoamericanos tenemos normalmente sistemas institucionales de aprovechamiento de las aguas que conducen al empleo muy ineficiente de las mismas. Esto es particularmente cierto por lo que respecta al agua de riego, ya sea que ésta provenga de fuentes subterráneas o de sistemas de derivación. Y a pesar de que normalmente las constituciones establecen que el agua es un bien nacional de uso público, en la práctica la mayor parte de los agricultores actúan como si fueran bienes de derecho privado sobre los cuales los que los controlan tienen el poder de usar y abusar.

Siendo pues el agua un factor tan escaso y tan vital para la vida de la comunidad, su uso tiene que ser resultado estrictamente. Y así como se vende la energía eléctrica, el agua potable y el agua destinada a los usos industriales, nos parece fundamental buscar un sistema para vender el agua de riego, respetando, por supuesto, ciertos derechos mínimos para los distintos agricultores. Este puede ser junto con la planificación del uso del agua a través de distritos de riego, constituidos por representantes del Estado y de los agricultores, el medio más apropiado para que ésta sea usada de un modo eficiente.

En consecuencia, en muchos de nuestros países, o por lo menos en muchas regiones de nuestros países, es fundamental, cuando se habla de Reforma Agraria, pensar no solamente en términos de tierra agrícola sino también en términos de aguas de riego.

VI.- 5.- 1.- 6.-

La sexta condición de la Reforma Agraria en América Latina podría enunciarse así; el problema de la tierra no puede resolverse con fórmulas estandar, con fórmulas dogmáticas que provienen de determinadas ideologías, cualquiera que sea el símbolo que éstas tengan. Has distintas situaciones, distintas aspiraciones, distin-

tos grados de presión de la masa campesina sobre el suelo y esto exige analizar cada realidad concreta y en función de esa realidad, podemos afirmar que en ningún país el problema de la tierra puede resolverse adecuadamente a base de una sola fórmula de solución y que lo más conveniente es combinar varias fórmulas. Me voy a permitir a continuación señalar a ustedes algunos de los factores que inciden en la determinación de los tipos de unidades que se deben adoptar. - Estos factores pueden ser divididos en tres grandes grupos:

I.- Factores técnicos:

- a).- Condiciones naturales.
- b).- Tipos de agricultura.
- c).- Desarrollo de las tecnologías.
- d).- Capacidad empresarial.
- e).- Capacidad laboral.

II.- Factores sociales-políticos e institucionales:

- a).- Objetivos que se persiguen con la Reforma Agraria.
- b).- Ideología de los que hacen la Reforma.
- c).- Presión demográfica sobre el recursos tierra y crecimiento poblacional.
- d).- Velocidad del proceso de urbanización.
- e).- Realidades culturales, sociológicas y psicológicas.
- f).- Historia, tradición institucional y legal.
- g).- Condiciones políticas internas y externas.
- h).- Capacidad administrativa del Estado.
- i).- Conciencia social del problema.

III.- Factores económicos:

- a).- Capital disponible.
- b).- Mercados.
- c).- Calidad de las comunicaciones.
- d).- Ritmo de desarrollo de los sectores no agrícolas de la economía y capacidad de absorción del campesinado excedentario.
- e).- Tasa de desarrollo general.
- f).- Importancia relativa de la agricultura.

Todos estos factores deben ser mirados no solamente en términos estáticos, considerando la situación presente sino además en términos dinámicos,

El objeto de la enumeración que acabamos de hacer no es otro que el de señalar aquellos factores que tienen o puedan tener -

incidencia en la solución del problema que nos ocupa. Evidentemente, en la realidad, algunos de los factores señalados tienen mucha más importancia que otros en las decisiones finales que se toman sobre las fórmulas de solución. Normalmente los factores más importantes son la ideología, de los que hacen la reforma, la conciencia social del problema y la presión demográfica. No cabe la menor duda de que en la medida en que podamos racionalizar el proceso de la Reforma Agraria tendremos que pensar en todos los factores señalados, tanto en términos de la realidad presente, como en términos de su probable evolución en los próximos años. De acuerdo con ellos, tendremos que pensar en un conjunto de fórmulas realistas para ser aplicadas en cada país. Creo que esta actitud es mucho más lógica que tratar, como hoy día están haciendo la mayor parte de los países latinoamericanos, de buscar una fórmula única de solución, porque esto es un grave error que proviene del dogmatismo y no del examen de los hechos, del examen de las situaciones concretas y de la búsqueda del conjunto de soluciones más viables para responder a esas situaciones concretas.

Para poner esto en términos más sencillos podríamos decir - que en algunos casos, dada la gran presión demográfica y la falta de alternativas ocupaciones fuera de la agricultura, será inevitable un cierto grado de minifundismo. En este acaso habrá que tratar de paliar los efectos negativos de la excesivamente pequeña dimensión de la propiedad, con adecuada organización cooperativa de la misma. En otros casos, especialmente en las tierras vecinas a las grandes ciudades, donde pueden hacerse explotaciones más o menos intensivas y donde existe un campesinado de cierta capacidad empresarial, la mejor solución puede ser la propiedad familiar. Y en otros casos, finalmente, será necesario mantener la estructura de la gran empresa, lo que puede hacerse con fórmulas capitalistas, socialistas y comunitarias y combinando en formas diversas la explotación individual con la colectiva.

Queremos señalar, por último, que el ejemplo de Israel nos parece extraordinariamente interesante a este respecto. Con todas las diferencias lógicas que existen entre la situación de ese país y de los nuestros, es un ejemplo que vale la pena estudiar, puesto que es tal vez el único país en la actualidad donde se ha recurrido a un conjunto de fórmulas complementarias para abordar el problema de la tierra. Aunque no necesariamente las mismas fórmulas, la misma pluralidad en la concepción de las soluciones debe ser nuestra guía a este respecto.

VI.- 5.- 1.- 7.-

En cuanto a los organismos de ejecución de la reforma,

creo que todos coincidimos en que prácticamente la mayor responsabilidad en su desarrollo la tiene que asumir el Gobierno. Sin embargo hay aquí un problema que vale la pena analizar, porque creo que existe un cierto mito en cuanto a la acción del gobierno. Mucha gente piensa que el gobierno actúa como una unidad y a menudo se hacen distintos entre la actividad privada por un lado, en la que muchos grupos o individuos actúan separadamente y la actividad gubernamental por el otro. Pero si miramos la realidad de nuestros países veremos que, contrariamente a lo que la imagen unitaria refleja, nuestros gobiernos en la práctica raramente actúa como una unidad y justamente uno de los problemas más serios desde el punto de vista de la organización y de la eficacia de la acción, es coordinar las actividades de los distintos organismos de gobierno.

¿Qué relación tiene esto con la Reforma Agraria? Que para la buena realización de un proceso de Reforma Agraria debe actuarse simultáneamente y en forma complementaria en distintos campos, hay -- que redistribuir la tierra entre los campesinos beneficiados, hay -- que organizarlos y darles crédito para que realicen distintas inversiones y puedan operar las nuevas empresas que se creen, hay que hacerles llegar oportunamente el abastecimiento de los distintos factores productivos, hay que capacitarlos técnica y culturalmente, hay -- que comprarles su producción asegurándoles precios que compensen sus esfuerzos, hay que organizar los mercados y cooperativas, hay que adquirir y distribuir la producción hacia los centros urbanos, etcétera. Todas estas funciones son absolutamente complementarias y si -- una de ellas no anda bien y nos falla gran parte de los que se está realizando en las otras puede verse frustrado.

¿A dónde queremos ir con todo lo que estamos diciendo? A -- una cosa muy sencilla: a que dada la necesidad de que estas distintas acciones complementarias funcionen bien y considerando la realidad de nuestros gobiernos en que los diferentes organismos que los -- constituyen tienden a actuar cada uno para si y sin importarle mucho lo que están haciendo los demás, mientras más organismos participen en la realización de las distintas funciones de la Reforma Agraria, más descoordinación probablemente existirá y menos efectiva será la acción.

Esto nos lleva a plantear que la mejor fórmula de ejecución es que actúe el menor número de organismos posibles en la realización de las cuatro funciones básicas de toda Reforma Agraria redistribución de la tierra, crédito y abastecimiento de factores productivos, asistencia técnica al campesinado y organización del mercado. Estas cuatro funciones deben a nuestro parecer quedar concentrada -- bajo una sola responsabilidad bajo un solo organismo porque si no, --

será muy difícil continuar en la práctica la acción. La experiencia indica, en efecto, que cuando existen muchos organismos, aún, cuando estén en manos de un mismo partido político y aún cuando haya una gran unidad de acción entre los directivos superiores de estos organismos, en la práctica esa unidad de acción se pierde en los niveles inferiores, al nivel del terreno, donde aquello es absolutamente indispensable.

La concentración de funciones bajo una sola responsabilidad puede tener sin embargo un serio inconveniente, que es el del exceso de centralismo. El problema que se plantea entonces es cómo combinar esta necesidad de concentrar las funciones con la efectividad de la acción y me parece que no hay otra alternativa que la de una gran descentralización regional del organismo ejecutor de la reforma.

En síntesis tendremos entonces que la fórmula operacional más adecuada sería la siguiente: concentración de las principales funciones complementarias bajo una sola responsabilidad, un solo organismo y descentralización regional del mismo sobre la base de jefes o de consejos locales, que tengan una gran autonomía y poder de acción para resolver los miles de problemas concretos que en cada caso se presentaran.

Evidentemente las líneas generales de la reforma, la política general de la misma, tendrá que discutirse y aprobarse en el nivel superior, pero, desde el punto de vista de su realización, desde el punto de vista de la acción concreta, será fundamental la autonomía y la capacidad de tomar decisiones en el terreno de aquellos que tengan la responsabilidad de tal o cual región.

Esta es, en síntesis, la fórmula más adecuada para resolver, según nuestro criterio, el problema de los organismos de acción de la Reforma Agraria.

VI.- 5.- 1.- 8.-

Veamos finalmente la última de las condiciones de la Reforma agraria en América Latina, la que se relaciona con la necesidad de que ésta quede integrada dentro de un plan general de desarrollo del sector agropecuario.

Me parece que esto es obvio; no se hace una redistribución de la tierra y enseguida se deja a la gente que se muera de hambre sobre esa tierra o que produzca cosas que no sean rentables para los nuevos empresarios y útiles para el país. Estas producciones deben ser planificadas, del mismo modo que la utilización de los recursos que se necesitan para realizarlas.

Los planes de desarrollo agrícola que deben ser el complemento indispensable, de los procesos de Reforma Agraria, deben establecer en primer lugar, ciertos objetivos de producción, no solamente para un año sino para varios años. Estos objetivos se fijan de acuerdo con el probable crecimiento de la demanda, que a su vez depende del crecimiento poblacional, del crecimiento del ingreso y del crecimiento de las exportaciones. O sea una parte fundamental de estos planes debe ser la fijación de los objetivos de producción en base a los antecedentes recién mencionados. Estos objetivos a su vez deberán ser generales para toda la agricultura y detalladas por productos y por regiones.

Pero un plan que sólo fija objetivos de producción, por más perfectamente elaborados que estos hayan sido, no sirve de gran cosa. Es también indispensable señalar los procedimientos con que se alcanzarán dichos objetivos. En esta materia, será fundamental combinar incrementos de áreas cultivadas o en explotación ganadera, con aumentos de rendimientos, poniéndose especialmente el acento en esto último. Además, habrá que organizar el abastecimiento del crédito y de los diferentes factores productivos y cuantificar las magnitudes de los distintos recursos necesarios, como la tierra, la mano de obra, los equipos, los fertilizantes, los pesticidas, los alimentos concentrados y forrajes, las semillas etcétera.

Estos y muchos otros aspectos, que incluyen, desde la formulación de metas de producción hasta la cuantificación y movilización de los recursos que son necesarios para alcanzarlas, son el complemento indispensable de los procesos de Reforma Agraria que deben tener lugar en América Latina.

Ahora bien, dentro de esta planificación del desarrollo agrícola en relación con la Reforma Agraria, hay dos aspectos muy importantes que vale la pena mencionar porque a veces no son suficientemente considerados.

El primero de ellos se refiere a algo que he observado en algunos países, de la América Latina que han iniciado procesos de Reforma Agraria. Como la mayor parte de los campesinos beneficiados son campesinos pobres que aplican técnicas atrasadas, la solución de facilidad que se ha encontrado es que estos campesinos sigan cultivados en las nuevas unidades que son establecidos, los mismos productos de autosubsistencia que cultivaban antes, cuando tenían mucho menos tierra y teóricamente mucho menos ayuda. Al mismo tiempo, se dejan los cultivos de mayor valor o la explotación ganadera para otros agricultores de mayores recursos y de mucho mayor capacidad. Esta actitud, aunque explicable en un comienzo, tiende a la larga a ser muy contraproducente para los campesinos beneficiados por la Re-

forma Agraria. En efecto, ella conduce a un doble tipo de agricultura, por un lado la producción de autosubsistencia o de cultivos de bajo valor para las poblaciones urbanas, queda en manos de los campesinos beneficiados por la reforma y por otro, la agricultura con cultivos comerciales o explotaciones económicamente mucho más rentables queda en manos de medianos o grandes agricultura para pobres que es aquella a la cual se condena a los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria y una agricultura para ricos que es aquella que se reserva para los agricultores de recursos mucho mayores con estos criterios y lo mismo ocurre con la asistencia técnica, es muy difícil para los campesinos beneficiarios por la Reforma Agraria escapar del sector agrícola de bajos ingresos y de poca rentabilidad.

A menudo esto también ocasiona el mal uso económico de tierras fértiles que han sido entregadas a estos campesinos y que merecerían ser dedicadas a explotaciones más eficientes.

El otro problema que es importante mencionar es el de la necesidad, de buscar la forma de que los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria encuentren trabajo productivo permanente en las tierras, en que son radicados. La mayor parte de estos campesinos no tiene tierras, no tiene capital, es gente que vive al día, y que para vivir cada día necesita obtener el equivalente a un salario, ya sea vendiendo su fuerza de trabajo o aplicándola sobre su propia tierra. En consecuencia en la medida en que las nuevas unidades que se hagan no sean capaces de dar trabajo permanente durante gran parte del año a los campesinos beneficiados estos se verán obligados para poder vivir, a vender su fuerza de trabajo como asalariados en las grandes empresas vecinas. Lo único que se habrá conseguido en estas circunstancias será entonces el crear proletarios con un pedazo de tierra que sólo puedan lograr sobrevivir vendiendo su fuerza de trabajo. Desde el punto de vista social, una Reforma Agraria que sólo condujera a esto sería un fracaso rotundo. Por eso me atrevo a decir que más importante que el título de propiedad, es la posibilidad de que los campesinos encuentren trabajo productivo durante todo el año en las tierras de que sean dotados.

Esta es pues la octava condición fundamental para la realización de la Reforma Agraria en América Latina.

Nos queda ahora, para concluir, analizar someramente la sexta condición del pleno empleo y de la intensificación de la agricultura.

VI.- LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGRICOLA EN LA UNIDAD GEOGRAFICA LATINOAMERICANA.

Yo creo que ya nadie discute en América Latina que el

desarrollo económico y el desarrollo agrícola no pueden ser dejados a las fuerzas del azar, al libre juego de las fuerzas del mercado. - Existe cada vez más una clara comprensión de la necesidad ineludible de organizar y regularizar los mercados y de hacer que encuentren ex presado en ellos las necesidades sociales básicas de la comunidad. - Por otro lado, se considera fundamental orientar las inversiones, re curso limitado, pero esencial para el desarrollo de acuerdo con una correcta escala de prioridad socioeconómicas.

Todo esto ha llevado y está llevando cada vez más a concebir el proceso de desarrollo como un proceso planificado en el que - se fijan metas en el tiempo y en el espacio, se hacen compatibles es tas metas entre sí y se establecen las condiciones y los recursos - que hay que movilizar para que las metas fijadas puedan ser cumplidas.

Sin embargo, los avances considerables que en el plano teórico y práctico se están produciendo en esta materia, corren el riesgo de frustrarse, parcialmente al menos, por la forma estrechamente nacionalista con que los programas de desarrollo están siendo elaborados y puestos en práctica. Cada país latinoamericano, cualquiera que sea la magnitud y calidad de sus recursos y con poblaciones de - 200 o más millones de habitantes, es un absurdo como ideal, aunque - sea aproximativo, en países de bajo nivel de ingreso, con mercados - estrechos, con distribución muy desequilibrada de recursos y con poblaciones que cuando más llegan a los 70 millones de habitantes y ge neralmente oscilan entre menos y algo más de diez millones.

En la medida en que cada uno de los países latinoamericanos quiera producir todo su trigo, todo su arroz, todos sus productos pe cuarios, todas sus grasas y aceites comestibles, sencillamente lo h rán de una manera ineficiente y cara y en último término esa ineficiencia y ese precio lo van a pagar sus propias masas consumidoras. Entonces la única manera de hacer un desarrollo planificado y eficiente en América Latina es pensándolo en términos de la unidad geográfica latinoamericana y no de cada uno de los países mirados individualmente. Esto es importante tenerlo presente especialmente ahora, porque si no logramos superar los estrechos marcos nacionalistas actuales, en la medida en que la planificación se continúe desarrollando e intensificando y creen por lo mismo nuevos grupos de inte res locales, será cada vez más difícil hacerlo regresar hacia un con texto más amplio, de carácter regional, sin el cual gran parte de los beneficios económicos, sociales y políticos que el desarrollo planificado puede traer para los pueblos del continente, se perderán.

En consecuencia, tenemos que pensar el desarrollo económico y el desarrollo agrícola del continente, no en términos de los lími-

tes nacionales de cada país, sino que en términos de la unidad geográfica latinoamericana.

MANERA DE HACERLO ES EL PROBLEMA.

Me parece que una probable manera práctica de comenzar a operar sería un esfuerzo para regionalizar la América Latina, estableciendo subregiones donde el nivel de desarrollo actual sea similar, las condiciones naturales y de recursos agrícolas sean relativamente homogéneos y la naturaleza de los problemas humanos y técnicos -- que hay que afrontar sea parecida. *

Veamos a continuación una regionalización que en este sentido, ha hecho de América Latina. Es muy tentativa y ustedes podrán criticarla todo lo que quieran. Creo que puede revisarse profundamente y quiero señalar que no pretendo con ella substituir a los países. Pero me parece que con todos los defectos que tenga puede ser un comienzo de discusión para empezar a pensar los problemas del desarrollo agrícola de América Latina en términos de grandes unidades complementarias. *

Veamos entonces cuál podría ser una probable regionalización:

- 1.- El centro-este brasileño (Sao Paulo, Paraná, Río, Minas Gerais).
- 2.- El sur del Brasil, Uruguay y la Pampa Argentina.
- 3.- La Patagonia Argentina y Chilena.
- 4.- El Valle Central de Chile.
- 5.- Paraguay. El Chaco argentino y el Trópico Boliviano.
- 6.- El Altiplano de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia.
- 7.- Las tierras costeras de Perú, Ecuador y Colombia.
- 8.- Los Andes Venezolanos y Colombianos.
- 9.- Los llanos Venezolanos y Colombianos.
- 10.- El Nordeste del Brasil.
- 11.- Las Guayanas y el Norte del Brasil.
- 12.- El interior del Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia.
- 13.- Las Islas del Caribe.
- 14.- Los países centroamericanos.
- 15.- Las grandes regiones mexicanas.

Para cada una de estas y para las subregiones que puedan establecerse dentro de ellas, sería preciso elaborar una tipología que comprende en cada caso, las características naturales, las producciones agropecuarias, dominantes, las empresas agrícolas más típicas y su organización, la composición social y racial de la población, el nivel de vida, el ingreso y su distribución, la subocupación o desocupación de los hombres, la intensividad o extensividad de la agricultura, la orientación de la producción agropecuaria hacia el mercado interno o el de exportación, el grado de satisfacción de las necesidades básicas de consumo de alimentos en la región, etcétera.

En base a todos estos antecedentes y a las proyecciones de algunas de ellos, habría que establecer planes de desarrollo agropecuario que buscarán:

- A).- Garantizar dentro de cada región un equilibrio mínimo entre las necesidades de consumo de alimentos y de otros productos agropecuarios y la producción de los mismos en la región.
- B).- Desarrollar las producciones agrícolas excedentarias - de acuerdo con los recursos naturales de la región y la disponibilidad de fuerza de trabajo y de recurso de capital, para otras regiones y para los mercados extra regionales de la América Latina.
- C).- Dar ocupación plena a la fuerza de trabajo agrícola -- previsible una vez consideradas las perspectivas de -- ocupación en actividades industriales y conexas.
- D).- Utilizar las técnicas más adecuadas a la situación existente de mano de obra y de capital y a la preservación de los recursos naturales; y
- E).- Planear los sistemas de transporte y la ampliación de las vías de comunicación en función de:
 - 1.- Las necesidades Internas de cada región.
 - 2.- El comercio complementario entre las distintas grandes regiones.
 - 3.- El comercio extrarregional.

Para terminar, quiero repetir que todo esto que acabamos de examinar es algo muy tentativo, muy burdo y podrá ser muy criticable desde muchos puntos de vista. Pero, con todo, me parece que es un camino posible para empezar a pensar el desarrollo planificado de la América Latina, porque no sacamos nada con hablar de América Latina si no somos capaces de comenzar a concretar las cosas. Es fundamental que empecemos a aterrizar, que comencemos a buscar los caminos reales de la integración y del desarrollo pensando no en términos de

un nacionalismo estrecho sino de la realidad total de nuestro continente,

EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y LA REFORMA AGRARIA.

* Estadísticas proporcionadas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

* Fuentes: Estimaciones Provisorias de Población para las 20 Repúblicas de América Latina. División de Asuntos Sociales, CEPAL. John V. Grouman, Junio 1962.

* Estudio del Desarrollo de Reforma Agraria en América Latina por Chonchol Jacques. 1969.

P E R U .

EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA EN EL PERU.

El presidente del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, el General Juan Velasco Alvarado, en el Palacio de Pizarro y a través de la radio y la televisión el 24 de Junio de 1969, anunció al pueblo peruano la Promulgación de una ley de Reforma Agraria para substituir a la sancionada por Bernardo Belaúnde Terrey en 1964.

Esta determinación fue un poco sorpresiva. Anteriormente el Gobierno había expropiado algunas haciendas pertenecientes a la Cía. Norteamericana Cerro del Paseo Corporation. Sin embargo solo se trataba de dar cima a un proyecto preparado bajo el régimen anterior y aceptado sin mayor resistencia por dicha empresa. Diversas esferas dudaban de la capacidad reformista del Gobierno militar en el aspecto agrario. La presencia del General José Benavides como Ministro de Agricultura y vinculado él mismo con sectores económicos tradicionales, aumentaba esta desconfianza.

Para concretar los planes de reforma agraria fue necesario prescindir del general Benavides; esta operación terminada a mediados de junio dentro de la reserva característica del Gobierno castrense, dió al país la señal que faltaba para deducir la pronta modificación o el reemplazo de la ley 15.037 dictada por el régimen anterior. Pero de ninguna manera para presumir la verdadera proyección de la nueva norma jurídica. Fue por tanto en medio de real expectativa que el país contempló y escuchó la exposición del Gral. Velasco el 24 de junio del mismo año.

Dicho discurso dió a conocer la inminente expropiación de las grandes plantaciones cañeras de la Costa y las instalaciones productoras del azúcar, tema desconocido hasta ese momento, causando impresión no solo por el tema sino el léxico y el tono empleados. Velazco dijo: La ley, establece medidas que aseguran la no fragmentación de la gran propiedad como unidad de producción. Es el régimen de tenencia lo que la ley afecta, mas no el concepto de unidad de producción agrícola o pecuaria. Por eso, para el caso de las empresas agroindustriales, la ley contempla la cooperativización en favor de sus servidores, pero garantiza el funcionamiento de la nueva empresa como una sola unidad...

Sabemos muy bien, que la reforma agraria tendrá adversarios y detractores. Ellos vendrán de los grupos privilegiados que hicieron del monopolio económico y del poder político la verdadera razón de su existencia. Esa es la oligarquía tradicional que verá en peligro su antipatriótica posición de dominio en el Perú. No le tememos. A esa oligarquía le decimos que estamos decididos a usar toda la energía necesaria para aplastar cualquier sabotaje a la nueva ley y cualquier intento de subvertir el orden público...¹¹ Esa advertencia se vió, por lo demás, respaldada en la OCTAVA DISPOSICION Especial de la Ley, que configura el delito de sabotaje contra la reforma agraria, sancionando su comisión con penas privativas de la libertad, de uno a diez años, aplicadas por tribunales militares. *

Todo hace suponer que la dación del Decreto Ley de Reforma Agraria se precipitó en el mes de junio.¹ Se le estaba elaborando desde mucho atrás, pero en junio estudiantes de la Universidad Católica y de la Universidad Agraria de Lima protagonizaron serios incidentes con la policía, al reclamar la derogación de la ley universitaria dictada por el régimen castrense. En ayacucho y Huanta, provincias del interior, estallaron serios desórdenes con muertos y heridos, tras masivas manifestaciones en pro de la gratuidad de la enseñanza pública, que arrastraron a nutridos grupos de campesinos. El Gobierno, al parecer, decidió contestar con la inmediata promulgación de la Ley de Reforma Agraria, el 24 de junio "Día del Campesino". La estructura agropecuaria del Perú apenas arañada por la aplicación de la ley 15.037 es del tipo latifundista, con todo lo que esto implica respecto a producción, productividad y tenencia de la tierra.

Las características de esa estructura eran, en resumen: concentración de la tierra en pocas manos, prácticamente monopolio de la tierra y el agua; supervivencia de sistemas precapitalistas de explotación y trabajo; déficit enorme de producción dedicada a fines de exportación (azúcar, algodón, café). Todo esto en el interior de un cuadro tipificado por la escasez de tierras cultivables y lo cos-

toso de la tarea orientada a la habilitación de nuevas superficies, en declinación constante por la explosión demográfica y que es en la actualidad 0.178 hectáreas por habitante (26).

El Perú heredó esa estructura de su pasado colonial y de -- las deformaciones propias de un crecimiento desigual y combinado subsecuente a la penetración del capital foráneo, interesado en producir para el mercado mundial. El sistema de encomiendas, repartimientos y reducciones de indios, implantado por la España del siglo -- XVI, sentó las bases del latifundio. Este sistema se fortaleció en el siglo XVIII por la transformación de las encomiendas en grandes haciendas, proceso estimulado por varias ordenanzas reales. *

Tras la emancipación del proceso de concentración de la tierra, se acentuó el predominar durante el siglo XIX un criterio liberal en materia de política económica. Si bien las disposiciones dictadas por entonces tenían como finalidad ostensible terminar con el inmovilismo en el campo, producto del sistema de mayorazgos y manos muertas, sirvieron principalmente para facilitar el despojo de las comunidades rurales, a las que se concedió libertad para disponer de sus bienes (27). Solo a partir de la tercera década de este siglo se abre paso el pensamiento proteccionista en relación con las comunidades. El triunfo de la coalición de los partidos Civil y Demócrata sobre el régimen militar de Cáceres, en 1895 inaugurando la república aristocrática, aceleró la rápida desaparición de muchas comunidades, a tal punto que los ayllus se esfumaron en varias provincias (28). En la legislación republicana anterior a 1920 ya se encuentran disposiciones importantes relativas al problema agrario-indígena, según señala César Guardia Mayorga.

La influencia de las corrientes sociales surgidas de la Primera Guerra Mundial, la Revolución mexicana y la rusa franquearon camino al estudio de la realidad agraria y sus problemas. En la década de los veinte se dieron a conocer las primeras obras valiosas sobre tales temas. Pedros Zulen y Dora Mayer de Zulen, Valdés de la Torre, Hildebrando Castro Pozo, José Carlos Mariátegui, Víctor Raúl de la Torre, Víctor Andrés Belaúnde y Abelardo Solís se distinguieron en ese terreno, considerándose como precursores a Manuel González Prada. Las nuevas corrientes hicieron sentir naturalmente su influencia en los medios gubernamentales. La Constitución de 1920, dictada bajo el régimen de Leguía, recogió e hizo suyos ciertos planteamientos proteccionistas con respecto a las comunidades campesinas. Se aprobaron luego algunas disposiciones complementarias y se creó una sección de asuntos indígenas en el Ministerio de Fomento para velar por el cumplimiento de la nueva legislación. Esta, sin embargo, al chocar con los grandes intereses creados, se convirtió prácticamente en letra muerta bajo el propio régimen de Leguía y los que --

le siguieron. En 1933, el general Sánchez promulgó una nueva Constitución, que hizo suyo el concepto de la propiedad con función social, ahondó los preceptos de la anterior sobre protección de la propiedad comunitaria en el campo y dispuso, en su Art. 47, que el Estado favoreciera "la conservación y difusión de la mediana y la pequeña propiedad rural", pudiendo, "mediante una ley y previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas, para subdividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la Ley". En realidad, durante los treinta años posteriores, solo se adjudicó a reducido número de campesinas tierras ganadas por irrigación y colonización.

El ascenso al poder, en 1945, de José Luis Bustamante y Rivero, respaldado por el Frente Democrático Nacional, cuya columna vertebral la constituía el Partido Aprista, mantenido en la clandestinidad durante once años, y que contaba con mayoría en diputados y un gran bloque en el Senado, se consideró como el momento histórico favorable para la aplicación de las reformas largamente pregonadas por ese partido.

PLANTEAMIENTOS INICIALES,

En el período final de la dictadura odriísta salieron a flote nuevos partidos y movimientos políticos; el demócrata cristiano, el belaudista y el social progresista. Ellos reivindicaron las banderas agraristas hasta cierto punto olvidadas por la dirección del APRA. La campaña electoral de 1956 culminó con el triunfo de Manuel Prado, merced al voto aprista, instaurándose el llamado régimen "de la convivencia". Prado, un político de extracción aristocrática que ya había gobernado una vez, mostró evidente habilidad en el manejo de las tensiones sociales, que afloraban muy grandes. Entre sus primeros pasos se contó un decreto por el cual se constituía una "comisión multipartidaria" encargada de estudiar proyectos de reforma agraria y desarrollo de la vivienda popular. Se designó, paradójicamente para presidirla al más conspicuo portavoz de los grandes intereses agrarios en el Perú: Pedro Beltrán.

En círculos políticos se desató una activa campaña exigiendo una ley agraria avanzada y en el campo se desencadenó una ola de ocupaciones de tierras, destacándose en el Departamento del Cuzco la movilización acaudillada por Hugo Blanco, joven dirigente troskista. El proyecto "multipartidario" fue concluido tras cuatro años de elaboración en 1960 y remitido al Congreso. Pero la mayoría, integrada por pradistas y amigos del APRA, jamás lo puso en discusión. La síntesis crítica de dicho proyecto la hizo Oscar Delgado, sociólogo y economista colombiano, delegado de su país ante la comisión técnica de la OEA. Dijo, refiriéndose a este instrumento y a un proyecto presentado en su país: "aherrojados en una intrincada red de reser--

vas, limitaciones y excepciones legales, que de hecho los anulan, ponen un énfasis relevante en la colonización de baldíos o tierras fiscales y solo como medidas secundarias se introducen algunos de los mecanismos necesarios para lograr una verdadera Reforma Agraria (29).

El 18 de julio de 1962, un golpe "institucional" de la Fuerza Armada depuso al Presidente Prado pocos días antes de concluir su mandato, denunciando la comisión de fraude electoral en los comicios del 10 de junio de ese año, ganados por el candidato aprista Haya de la Torre, sin alcanzar el tercio de los votos exigidos para la proclamación de Presidente de la República. En segundo lugar quedó Belaúnde y tercero Odría. Se dictaron algunas disposiciones reformistas, incluyendo una ley de Bases en materia agraria y se comenzó a aplicar un plan de redistribución de tierras en las zonas amagadas por la acción anterior de Hugo Blanco. Empero se desató también una extensa redada contra los "sectores extremistas". A las elecciones de 1963 resultó elegido Belaúnde, que contó esta vez con el apoyo demócrata y con la mayoría de la votación socialista o socializante. El movimiento belaundista había surgido en 1956. A forjarlo contribuyeron muchos ex apristas, desilusionados por la política de sus dirigentes. Las masas recibieron con satisfacción esperanza al nuevo Gobierno, que hacía renacer expectativas tras la defección del aprismo.

La fuerza Armada otorgó su apoyo a Belaúnde, viendo en él y en Acción Popular el partido de este último la posibilidad de encarrar las reformas a través de un líder y de una agrupación con los cuales no tenía problemas, a diferencia de lo que ocurría con el aprismo, reformas que la Fuerza Armada no parecía ya considerar peli grosas, como antaño. El Gobierno de Belaúnde-alianza Acción Popular Demócrata Cristiana elaboró rápidamente un proyecto de ley de Reforma Agraria, sobre la base de las plataformas programáticas de dicho frente y de las recomendaciones de la Alianza para el Progreso, y lo remitió al Parlamento.

PROYECTOS Y POSICIONES.

El 29 de agosto de 1963 formularon en la revista "Oíga", de Lima, un sumario enjuiciamiento del proyecto belaundista. Comparándolo con el proyecto Beltrán y la nula capacidad de éste para introducir cambios en la estructura latifundista, decían: "El nuevo proyecto estipula, por el contrario, en su artículo 4, que todos los predios rurales de dominio privado están sujetos a la afectación, para lo fines de la reforma agraria.... Este proyecto contiene dispositivos que enervan su eficacia. Entre ellos indicaremos los siguientes: las extensiones inafectables son muy grandes y pueden ser aún mayores si el propietario alega que su explotación posee alto grado

de eficiencia y capitalización. La capacidad financiera del Estado para expropiar queda sensiblemente mermada al condicionársela al pago de todas las tierras, salvo las usurpadas a las Comunidades indígenas, en violación del artículo 209 de la Constitución. Por otra parte, la disposición contenida en el artículo 14, por la cual la reducción del área expropiada de los predios industrializados se condiciona a la reforma de la empresa, en el sentido de lograr la participación de los servidores en las utilidades y la dirección de la misma. Paso decisivo en el entrenamiento de los trabajadores con miras a -- una futura empresa colectivizada, en el momento de una más honda -- transformación del país. Merece también aprobación el contenido de los artículos 5, 6 y 66, que persigue la supresión de las formas arcaicas de explotación, como el yanaconaje, colonato, pongaje, etc., pero parece un poco contradictoria la estipulación del Art. 61 que -- protege al arrendamiento y otras formas de trabajo de la tierra por agricultores no propietarios. *

Aparte del proyecto de la alianza gobernante, fueron presentados los del Partido Aprista, Unión Odrísta, Frente de la Liberación Nacional (que incluía al Partido Comunista) y Confederación de Campesinos. Teniendo en cuenta la importancia en ese momento de la primera de las agrupaciones citadas, haremos un sucinto análisis de la posición y planteamientos de la misma (30). En su programa máximo de 1923, el ALPRA se había pronunciado por la nacionalización de tierras e industrias. En su libro "Por la emancipación de la América Latina", Haya de la Torre, coincidiendo con Mariátegui anota que el Perú tiene "una tradición comunista de la tierra" y que "cada comunidad constituye la célula de lo que podría ser una basta socialización de la tierra, aboliendo hasta en su origen la propiedad (31). Crítica severamente, como un error de individualismo, la difusión de la pequeña propiedad agraria. Pero, en 1931, fundada ya la sección peruana del APRA y siendo Haya de la Torre candidato a la Presidencia de la República, el aprismo se limita a propiciar reformas menos audaces y recuerda solo en una frase ("fomentaremos... la creación -- de haciendas colectivas"), la anterior posición de su fundador. En su plan agrario de 1948, el Partido Aprista había de redistribuir el latifundio, creando concentraciones parcelarias cooperativas, previo estudio por un Congreso Económico Nacional, integrado por Representantes del Estado, el capital y el trabajo. En 1960, su Delegado J. A. Saco Miró Quesada suscribe sin reservas el proyecto Beltrán; y Haya, en reportaje concedido a una agencia noticiosa internacional, declara que la posición aprista es de "apoyo fundamental a ese proyecto". El programa de 1963 presenta como objetivos agrarios combatir el latifundismo improductivo y ejecutar un plan de irrigaciones. Se había producido pues, un deslizamiento hacia una tendencia de "reforma marginal", evidenciada en el proyecto presentado en 1963 al Parlamento inspirado en una famosa slogan de Haya de la Torre "No quitar ri-

queza a quien la tiene, sino crearla para el que no la tiene. *

El proyecto en cuestión dispone un avalúo especulativo de las tierras a expropiarse; propicia la adjudicación de tierras a cooperativas y comunidades, así como a campesinos individuales. Exige, por lo demás, excesivos requisitos para permitir la constitución de cooperativas. En cuanto al pago de la tierra por los adjudicatorios es menosfavorable a éstos que el proyecto del Gobierno belaundista. Crea una serie de organismos burocráticos encargados de la ejecución de la reforma, con lo cual torna a ésta sumamente pesada. No plantea la cancelación de los viejos privilegios en materia de aguas de regadío. Preserva a los grandes complejos agroindustriales costeros de la expropiación, poniendo mas bien énfasis en la irrigación y colonización de nuevas tierras.

LA LEY 15,037.

Presentados a las Cámaras Legislativas los diversos proyectos, se designaron en diputados y señadores sendas comisiones multipartidarias para estudiarlos. Por último fueron refundidos en un -- proyecto sustitutorio. Este resultó, en varios aspectos, un retroceso. El documento encontró seria oposición en el partido gubernamental más importante, Acción Popular" y en varios de sus representantes. Encabezó la oposición el Primer Vicepresidente de la República, Edgar Seoane. Finalmente, el partido y el propio Belaúnde concedieron "cancha libre" a sus parlamentarios para pronunciarse en el debate. El presidente de la comisión dictaminadora, diputado democristiano - Cubas Vinatea, admitió que el proyecto sustitutorio implicaba un paso atrás respecto a la posición del Poder Ejecutivo, pero insistió en su aprobación "porque el país tenía urgencia de contar con una -- ley agraria".

Durante la discusión en una y otra Cámara, sobre todo en Diputados, el proyecto fue objeto de críticas por representantes gubernamentales, sobre todo en lo relativo a la excesiva extensión de las áreas inafectables; al sistema de prioridades para la afectación tomado el proyecto aprista, que se estimó destinado a expropiar tierras de inferior calidad; a la protección brindada al arrendamiento, contraria a un principio generalmente acogido; la tierra debe ser para quien la trabaja y no bien de renta; al régimen de concesión de aguas de regadío, que mantuvo los derechos privilegiados adquiridos por los latifundistas; al modo de pago de las expropiaciones, que hacía muy onerosa la reforma; a los órganos de dirección y ejecución de la misma, complicados, burocráticos y pesados; al procedimiento interminable para llegar a la afectación de los fundos; en fin, a la inclusión de un capítulo especial dedicado a los regímenes de excepción, a través del cual se ponían al margen de la reforma los lati--

fundios azucareros de la Costa, tradicional bastión de la oligarquía nacional y de poderosos intereses foráneos. Este último aspecto fue el que ocasionó mayor resistencia. La minoría gubernamental exigía que se condicionase la excepción a la reforma de la empresa, concediéndose a los trabajadores participación en las utilidades y en la gestión. La mayoría apurodrísta rechazó esta demanda, pero una vez aprobado el capítulo sin modificaciones sustanciales, la célula parlamentaria aprista hizo aprobar una adición que contemplaba la posibilidad de llegar mediante ciertas condiciones a la cooperativización de dichos latifundios. Pero como lo señalaron sus críticos, entre ellos el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), esa posibilidad quedó enervada por el artículo 72 de la Ley General de Cooperativas, ulteriormente sancionada por el Parlamento. Por lo demás hubiera sido muy difícil lograr tal cooperativización si ésta encontraba no sólo la oposición abierta de las poderosas empresas, sino también de la Federación de Trabajadores en Azúcar, dominada por el Partido Aprista, cuyo secretario general y senador por la Libertad había dicho enérgicamente en su Cámara: "la reforma de la empresa la hacemos nosotros, a través de nuestros convenios colectivos. Llegar más allá sería arribar a la cooperativización para la cual no estamos preparados...".

La ley fué aprobada el 19 de mayo de 1964 y promulgada por Belaúnde el 21 del mismo mes y año. En líneas generales, mantuvo intacta la estructura del proyecto sustitutorio a que nos hemos referido y mereció, en consecuencia, importantes reparos dentro y fuera del país. El experto colombiano Antonio García, la incluyó entre las reformas agrarias marginales y Oscar Delgado, a quien ya nos referimos en el rubro correspondiente al conservatismo agrario. Conforme a un compromiso adquirido por los partidos Acción Popular y Demócrata Cristiano de intentar el mejoramiento de la ley, fueron remitidos al Congreso, en meses sucesivos, varios proyectos de enmienda, ninguno de los cuales fué tomado en cuenta por el Parlamento, pese a que en el intervalo se desataron guerrillas en el centro y sur de la República. Los resultados de aplicación de la ley no fueron, en verdad, muy halagueños. En cuatro años "solo se había hecho un cuatro por ciento de las afectaciones previstas". Esto sobre todo, por el elevado costo de las expropiaciones, estimado para el plan íntegro de reforma agraria en 308 mil millones de dólares de 1965, según cálculos preliminares del Profesor Thorbecke de la Universidad de Iowa (32) y por los exiguos recursos que el Parlamento asignó a la reforma.

NUEVA ACTITUD.

El 3 de octubre de 1968, un golpe militar depuso al Presidente Belaúnde. Los Jefes del movimiento anunciaron el carácter ins-

titucional del mismo. Se hacía en nombre de la Fuerza Armada para liquidar una situación considerada frustatoria del "anhelo popular" en el orden a la realización de las básicas reformas estructurales - (33). Pocos días después, en una sorpresiva operación, tropas acantonadas en el norte del país, ocupaban los yacimientos e instalaciones de la International Petroleum Company (filial de la Standard Oil of New Jersey) en Talara y, al mismo tiempo, por una cadena de radio y televisión, el jefe del gobierno revolucionario anunciaba al país la expropiación de dicha empresa con la cual el Perú mantenía un litigio sobre explotación irregular de los campos de la Brea y Pariñas. Pero ni ese acto ni otras reformas económicas y administrativas que le siguieron lograban romper el escepticismo de la ciudadanía, asombrada por el cambio producido en los militares, tradicional escudo del orden oligárquico. Hasta que el 24 de junio se produjo la promulgación de la Ley de Reforma Agraria. Esto hizo ver al Gobierno - castrense bajo una nueva luz, especulándose sobre su carácter "nasserista" o "peronista".

El Decreto-Ley número 17.716 caracteriza la reforma agraria como "un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo económico de la nación (art. 1). Se añade (art. 2) que la reforma agraria, como instrumento transformador, formará parte de la política nacional de desarrollo y estará íntimamente relacionada con las acciones planificadoras del Estado en otros campos esenciales.

Serán afectadas en su totalidad las tierras que se encuentran ociosas y las deficientemente explotadas (art. 16).

El resto de los predios, directamente conducidos, serán afectados con criterio regional. En la costa: la superficie que exceda de 150 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego. Área que podrá ser ampliada hasta 200 hectáreas en determinadas circunstancias (art. 28). Los predios ganaderos de esa región, en la superficie que exceda las 1,500 hectáreas. Extensión que podrá ser ampliada hasta el triple o cuádruple, cumpliendo determinadas condiciones (art. 29). - En la Sierra y Ceja de Selva; predios bajo riego, el área no afectable fluctúa de una provincia a otra entre 15 y 55 hectáreas, extensiones que podrán ser elevadas hasta el doble, de acuerdo a determinados criterios predios de cultivo de secano: las áreas no afectables serán del doble de las correspondientes a las de cultivo bajo riego; predios de pastos naturales, empleados en la ganadería; podrá alcanzar un área inafectable suficiente para sostener una carga de cinco mil unidades de ovino a la época de esquila o su equivalencia en otras especies; considerándose para este efecto que la unidad ovino está representada por un animal con un peso vivo de treinta y cinco kilogramos y un rendimiento anual de cinco libras de lana. La ex

tensión, traducida en cifras por el economista Virgilio Roel, alcanza a unas 5,000 hectáreas, que podrá ser elevada hasta 15,000 en -- ciertas condiciones y hasta 20,000 en otras más exigentes (arts. 30 a 34).

En las negociaciones agroindustriales (plantaciones cañeras y sus respectivos ingenios) la afectación comprenderá la totalidad -- del complejo económico, tanto tierras como plantas de beneficio e -- instalaciones industriales de transformación primaria, aunque se en-- cuentren ubicadas fuera del predio o pertenezcan a otros propietarios (art. 37). Las empresas afectadas serán convertidas en sociedades -- agrícolas de interés social de sistema cooperativo, en las que parti-- ciparán todos sus servidores.

La afectación será cumplida por zonas. El procedimiento es más sencillo y rápido que en la ley anterior y no se establecen prio-- ridades, lo cual permite expropiar de primera intención tierras de -- buena calidad. La valorización de las tierras se hará de conformi-- dad con lo establecido para la confección del padrón predial. Mien-- tras éste se elabora, se considerará como justiprecio:

- A).- Para los predios explotados directamente, el autoavalúo efectua-- do por el propietario en extensiones que superan el triple de -- la unidad agrícola familiar, el promedio que resulte de capita-- lizar el seis por ciento la renta líquida sobre la que se pagó -- impuesto durante los últimos tres años anteriores a la valoriza-- ción.
- B).- Para los predios explotados por feudatarios, el promedio que re-- sulte de capitalizar el nueve por ciento la renta sobre la que -- se pagó impuesto durante un plazo igual;
- C).- El ganado y plantaciones permanentes serán valorizadas por sepa-- rado. La valorización se hará teniendo en cuenta los precios -- promedios de plaza, la producción en su caso, los datos que fi-- guren en la contabilidad del propietario y el costo de instala-- ción, según sea el caso (arts. 63 a 65).

El pago a los propietarios afectados se efectuará parte en efectivo y parte en bonos de la deuda agraria. Las tierras directa-- mente conducidas, en las que se ha demostrado el cumplimiento de to-- das las condiciones sobre eficiencia y beneficio colectivo, se paga-- rán: cuando su valor no exceda de cien mil soles, íntegramente al -- contado; cuando su valor exceda de esa suma, cien mil soles al conta-- do y el saldo en bonos de la clase "A". Las tierras arrendadas y tra-- bajadas indirectamente en las que se ha demostrado el cumplimiento de semejantes condiciones, se abonarán; cuando su valor no exceda de -- cincuenta mil soles, íntegramente al contado y el saldo en bonos de

la clase "B". Las tierras ociosas y enfeudadas, así como las plantaciones e instalaciones comprendidas en ellas, se pagarán: cuando su valor no exceda de veinticinco mil soles, íntegramente al contado; - si excede, veinticinco mil al contado y el saldo en bonos de la clase "C". El ganado será pagado en efectivo (arts. 177 y 178). Cuando se expropien plantaciones, construcciones, equipos agrícolas o industriales que formen parte de la negociación, su valor será pagado en efectivo hasta un monto que no exceda de un millón de soles y el saldo en bonos de la clase "A" o "B", según se trate de fundos conducidos directamente o arrendados (art. 179). Los bonos de la clase "A" devengan un interés anual del 6 por ciento y serán redimidos en un plazo de veinte años; los bonos de la clase "B" devengan un interés anual del cinco por ciento y serán redimidos en veinticinco años; los de la clase "C", un interés anual del cuatro por ciento y serán redimidos en treinta años. Los bonos serán nominativos e intransferibles, pero podrán ser canjeados por acciones de empresas públicas que emita el Estado, a fin de impulsar la industrialización del país (arts. 174 y 175).

Las adjudicaciones de tierras, ganado, cultivos, instalaciones, equipos y otros, podrán hacerse en favor de sociedades de personas. Solamente podrán ser miembros de las sociedades agrícolas de interés social las personas naturales que reúnan los requisitos para ser beneficiarios de la reforma agraria, las cooperativas y las comunidades campesinas. Cuando las adjudicaciones se realicen en favor de esas sociedades, el derecho de propiedad corresponde a esa sociedad como persona jurídica (arts. 74 y 75). Tratándose de tierras ocupadas el momento de la afectación por feudatarios y pequeños arrendatarios, éstos tendrán prioridad absoluta para la adjudicación de las tierras que estuviesen trabajando, las adjudicaciones serán hechas únicamente a cooperativas, comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social y personas naturales previamente calificadas. Cuando las adjudicaciones sean hechas a personas naturales, el asentamiento de los adjudicatarios se realizará en unidades agrícolas familiares. Se define por unidad agrícola familiar la superficie de tierras que, trabajadas directamente por el agricultor y los miembros de su familia en condiciones técnicas de eficiencia, no requiera el empleo de mano de obra extraña, salvo que pequeña proporción y en determinados períodos de la campaña agrícola y produzca al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de su familia y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes a la compra de la parcela, dejando cierto margen para el ahorro. El precio de venta será establecido en proporción a la capacidad económica de la unidad agrícola y se pagará en veinte anualidades. Podrá haber un número de años muertos que no excederá de cinco (arts. 74 a 83).

Se legisla también sobre el minifundio, con el propósito de ir hacia su erradicación mediante un sistema de adjudicaciones, ventas y permutas (arts. 98 y 107). Las comunidades campesinas serán - tecnificadas, organizadas, organizadas en cooperativas y dotadas de tierras cuando lo necesiten, afectándose los predios vecinos a ellas aunque se encuentren en zonas no declaradas de reforma agraria y se reduzca el mínimo inafectable de los mismos (Arts. 115 a 126). Se establecen restricciones al contrato de arrendamiento y se estimula la consolidación de la propiedad en manos de los medianos y pequeños arrendatarios (arts. 127 a 143). Se ratifican las disposiciones de la Ley 15,037 sobre abolición de los sistemas antisociales de trabajo y explotación de la tierra (que vinculan la concesión del uso de la misma a la prestación de servicios).

Sur órganos fundamentales de la reforma agraria: el Ministerio de Agricultura y Pesquería, la Dirección General de la Reforma Agraria y Asentamiento Rural y las Direcciones de Zonas Agrarias, La Ley crea como órganos jurisdiccionales; el Tribunal Agrario (cuyas decisiones son inapelables) y los Juzgados de Tierras en cada una de las zonas de reforma agraria. *

Con fecha 24 de julio de 1969 se dictó un Decreto Ley (Núm. 17.752), denominado Ley General de Aguas, que viene a substituir el Código de Aguas promulgado en 1902. Se establece que son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado todas las aguas marítimas, terrestres y atmosféricas del territorio y espacio nacionales - y que toda persona, incluyendo las entidades del sector público nacional y de los gobiernos locales, requiere permiso, autorización o licencia, según proceda, para utilizar las aguas con excepción de -- las destinadas a satisfacer las necesidades primarias.

Es interesante anotar que veinticuatro horas después de promulgada la Ley de Reforma Agraria, fueron intervenidas siete grandes empresas agroindustriales de la Costa, con predios que abarcan más - de 170,000 hectáreas, y que menos de dos meses después se inició el proceso de su expropiación.

REACCIONES Y CRITICAS.

Los sectores afectados y sus órganos de presión (Sociedad Nacional Agraria y diarios La Prensa y Ultima Hora) fueron, al parecer, tomados completamente por sorpresa. Su reacción fue muy débil. De todas maneras, como signo de lo que pensaban y piensan los grandes intereses tradicionales es, incluso los no directamente afectados por la expropiación de los fundos agroindustriales, anotaremos - ciertas expresiones de un editorial de La Crónica (órgano del "Imperio Prado"), en vísperas de promulgarse la ley agraria y quizá como

un intento supremo de lograr su "dulcificación", Considera La Crónica que la reforma agraria debe significar, ante todo, aumento de la producción y de la productividad. "Antes de pensar en la subdivisión de tierras sostiene debe irse a la incorporación de más tierras a la producción. Esas serán las que deban repartirse... No hay en el país una zona en que la producción haya aumentado por efecto de la reforma (bajo la ley de Belaúnde)... la reforma va costando alrededor de mil millones de soles, Una inversión sin compensaciones... El Gobierno tiene en sus manos una enorme responsabilidad... Respalde una ley hecha con criterio exclusivamente técnico y peruano, sin intereses políticos ni imitaciones de otros países.." (23 de junio de 1969).

El 5 de julio se pronuncia el Partido Popular Cristiano - - (desprendimiento centroderechista del Partido Demócrata Cristiano), que dirige el alcalde de Lima, Luis Bedoya Reyes, elegido bajo el régimen anterior. Sus críticas más importantes a la ley son: la forma de pago resulta confiscatoria; los comités especiales que administrarán los predios afectados hasta su adjudicación gozarán de atribuciones excesivas y no tienen término fijo; respecto a las comunidades, se observa una dañina pretensión de erradicar la adhesión familiar a la parcela, que llega a cancelar el derecho de herencia; la forma en que está planteada la expropiación de las haciendas agroindustriales conlleva una peligrosa generalización que podría extenderse de los ingenios azucareros a otras formas de elaboración de productos agrícolas; el modelo adecuado para el complejo agroindustrial no es la cooperativa, sino la empresa reformada que implica participación de los trabajadores en las utilidades la gestión y la propiedad de la misma; el tribunal agrario emitirá fallos inapelables, lo que es contrario a las garantías procesales; se crea la figura delictiva de sabotaje, bajo jurisdicción militar, lo que es peligroso; la ley no considera la escasez de tierras y no postula algo fundamental: la habilitación de nuevas tierras.

El Partido Aprista da a conocer el 7 del mismo mes una declaración crítica. Señala que el Decreto-Ley 17.716 se inspira en ideas apristas, pero que su aplicación no será fructífera porque no existe participación ciudadana a través del Parlamento (disuelto por el golpe). Elogia la ley anterior, cuya ejecución "alcanzó logros fundamentales". Indica que el Decreto-Ley 17.716 no llega a convertir los fundos agroindustriales en cooperativas, sino que substituye el patrón privado por el patrón Estado; fue el aprismo quien planteó oportunamente la cooperativización; por lo demás, la acción de los trabajadores azucareros había conseguido ya "un cambio en la mentalidad de muchos propietarios", creando un tipo de empresa "diferente de los viejos consorcios de mentalidad y limitaciones oligárquicas y feudales"; aspecto crucial que la ley no considera es el estímulo al

Incremento de tierras de cultivo mediante la irrigación y colonización.

El economista Juan Carlos Bossio escribe en el suplemento económico y financiero del diario Expreso (28 de junio) la nueva ley está inspirada en el informe preparado con el CIDA; apunta a la desaparición definitiva del poder agrario; uno de sus artículos debe ser considerado como la sentencia de muerte del gamonalismo serrano; no admite excepciones y expropia los grandes fundos agroindustriales -- conservando su unidad con miras económicas; tiende a la desaparición del minifundio y, asimismo del arrendamiento.

En el suplemento dominical de El Comercio (27 de julio y 3 de agosto), el experto Virgilio Roel acota: "La actual ley de reforma agraria constituye un neto progreso en relación con la anterior", favorable al latifundismo. En lo referente a la afectación de los complejos agroindustriales, "la nueva ley se muestra prácticamente revolucionaria frente al servilismo y la obsecuencia de la anterior, de la cual es responsable el Partido Aprista". Tiene otro mérito; -- "no caer en la trampa de pretender que la colonización forme parte de la reforma agraria". Sin embargo, debe hacérsele reparos: no contempla la liquidación completa del latifundio pues permite la subsistencia de predios hasta de 200 hectáreas en la Costa y de 300 en la Sierra, así como de fundos ganaderos de hasta 6.000 hectáreas en la Costa y de 20,000 en la Sierra. No contempla una participación masiva de los campesinos en la ejecución de la reforma.

La liga Socialista REVOLUCIONARIA y su Dirigente Ismael -- Grías se pronunciaron en favor de la nueva ley. Este último escribe en la revista Oíga (1 y 8 de agosto) "la ley de reforma agraria ha comenzado a crear una nueva realidad económica, social y política, -- que se caracteriza por transferir la tierra y el poder -- derivado de ella -- de la oligarquía y de los consorcios imperialistas, a los millones de campesinos y a los grupos sociales aliados con ellos, y -- por apostar el destino del presente régimen al mantenimiento y elevación de la productividad y producción agrícola. Agrega que se trata de una ley auténticamente revolucionaria, pues establece un límite -- de inafectabilidad comparativamente favorable a los que se legislaron en México y originalmente en Cuba, así como en Bolivia y Guatemala; prohíbe toda reconcentración futura de la propiedad y hace de la cooperativa el tipo predominante de empresa, extrayendo lecciones -- del proceso de reforma agraria en otras partes. Acusa al Partido -- Aprista de lanzar una campaña de falsedades para sabotear la aplicación de la ley y concluye planteando toda una serie de cambios complementarios.

En una declaración del Comité Central del Partido Comunista

(Unidad, 10 de julio), se indica que la nueva ley es antifeudal, antioligárquica, antilatfundista, anticolonista, radical y avanzada y que merece decidido apoyo, aunque tiene algunos defectos; áreas inafectables demasiado extensas, pago en efectivo del ganado, pago del valor de la tierra por los adjudicatarios incluso feudatarios.

En cambio, un grupo profidelista, Vanguardia Revolucionaria, de influencia entre el estudiantado universitario, señala que la nueva ley es expresión de un gobierno militar representativo de la burguesía nacional, que pretende obligar el pase de los latifundistas - de su situación actual de grandes burgueses agrarios a una condición de burgueses industriales y perseguir el robustecimiento de una capa de medianos y pequeños propietarios como base de apoyo social al régimen y barrera de contención a las luchas de obreros y otros sectores oprimidos. Reconoce, empero, que se trata de "una ley burguesa avanzada cuyo autores parecen tener intenciones de aplicarla rápidamente".

OPINIONES EN EL EXTERIOR.

Reproducimos, finalmente, dos opiniones características, emitidas más allá de las fronteras peruanas. Una es de Fidel Castro. La otra del prestigioso quincenario británico The Economist (edición latinoamericana).

En su discurso sobre la zafra azucarera de su país, pronunciado el 14 de julio en Puerto Padre, Provincia de Oriente, dijo Castro: "Acontecimientos importantes se desarrollan, se han estado desarrollando en un país hermano de América Latina, que es el Perú..... Si, a nuestro juicio, aquel movimiento militar tenía un carácter distinto del carácter de otros movimientos militares.... La primera medida tomada por ellos fue contra una compañía petrolera imperialista.... Fué una medida patriótica, una medida valiente. Ulteriormente surgió la Ley de Reforma Agraria. Nuestro juicio objetivo, acerca de esa Ley, es que efectivamente se trata de una medida radical - y de una medida que, aplicada consecuentemente puede calificarse de medida revolucionaria.

Por su parte, "The Economist" (vol. 3 núm. 16) encuentra -- acertado en la ley no haber excluído ninguna clase de tierras en los ámbitos de la afectación incluyendo las plantaciones de caña de azúcar; señala que el costo de la reforma no será excesivamente grande, como en Chile; anota que ella se orienta a crear un mercado interno para la industrialización; critica, en cambio, no haber previsto la creación de un instituto especializado para dirigir la reforma, no haber puesto énfasis en lo relativo a la asistencia técnica y credencia al campesino, a la formación de técnicos de mando intermedio y

líderes campesinos y no prever una movilización de tipo general en el campo. En síntesis, sostiene que la reforma agraria peruana se sitúa entre la mexicana y la cubana, no siendo en ningún caso una reforma socialista.

PERU,

- * "El Proceso Agrario Republicano",
Suplemento Dominical de El Comercio Lima, 13-7-69.
- * Revista Cuadernos París. Octubre de 1961.
- * "La Reforma Agraria Conservadora de 1964" por V. Roel.
Suplemento Dominical de El Comercio, Lima 27 de Julio de 1969.

V E N E Z U E L A .

LA REFORMA AGRARIA,

Aunque la ley de reforma agraria de Venezuela, de 1960, representa un cambio de importancia en su política agraria, se trata en realidad de la cuarta ocasión en que el gobierno venezolano se ha preocupado de este problema. En 1945 y en 1948 se aprobaron leyes que no se tradujeron en programas prácticos, debido a que poco después de formulada su legislación, los gobiernos que la promulgaron fueron derrocados.

La ley de 1949, conocida como el Estatuto Agrario, fué la primera que se puso en efecto. Su programa consistía principalmente en establecer algunos proyectos de colonización costosos y diseminados. Evidentemente dichos proyectos no podían afectar en gran medida a los problemas de la tenencia de la tierra en zonas rurales, ni tampoco a la producción agrícola total. Durante el período comprendido entre 1930, 1950 y 1957, en que se puso en marcha este programa, se asentaron a 1500 agricultores aproximadamente; de ellos, una tercera parte eran inmigrantes europeos. Cada año el programa absorbió alrededor de la tercera parte del presupuesto del Ministerio de Agricultura (34).

Las cifras antes indicadas no incluyen los costos de desarrollo de 110 mil hectáreas del proyecto de riego de Guárico. No se dispone de las cifras exactas del costo, pero se calcula que exceden de los 350 millones de bolívares. Aunque el programa se inició en 1954, en 1961 solo se había establecido alrededor de 100 familias en granjas de 200 hectáreas. *

Este período de grandes inversiones colonizadoras era solo una extensión de la política venezolana interesada en atraer nacionales de los países europeos. En 1936, se aprobó una ley para facilitar y reglamentar esa inmigración y la colonización. En 1938, con el fin de dotar a la ley de un instrumento con que darle cumplimiento, se creó una oficina autónoma gubernativa con el nombre de Instituto Técnico de Inmigración y Colonización. De 1938 a 1945 esta oficina estableció 310 granjas en siete colonias. Para el período de 1945 a 1948 no hay cifras disponibles.

Todo el programa de 1938 a 1957 estaba basado en la vaga idea de que para poder desarrollar sus recursos agrícolas, Venezuela necesitaba de grandes dosis de inmigración europea. Se consideraba que el país tenía escasos habitantes y que la "calidad de la sangre europea" era esencial para mejorar los recursos humanos del país. La política de inmigración de la Argentina y la experiencia del siglo XIX de los Estados Unidos eran los principales orientadores del programa.

Mientras el gobierno confiaba en sus esfuerzos por atraer europeos, el pequeño agricultor venezolano quedaba prácticamente rezagado; sus condiciones de vida apenas sobrepasaban el nivel mínimo de subsistencia; o se empleaba en condiciones casi de esclavitud en los latifundios que producían artículos para la exportación (café, cacao y ganado) o se dedicaba a la agricultura de subsistencia. En realidad, prevalecía en gran escala el desempeño disfrazado. Sólo durante el corto período entre 1946 y 1948 estuvieron en funcionamiento varios programas cuya finalidad era la de ayudar al "campesino", es decir, al pequeño agricultor venezolano desprovisto de tierras. Entonces, éste supo por primera vez lo que era el crédito agrícola, las cooperativas patrocinadas por el gobierno conocidas como "comunidades agrarias" y los centros de mecanización, todo lo cual se paralizó al establecerse la dictadura militar de 1948.

La propiedad de la tierra agrícola distribuida en forma irregular. Como es común, en la mayoría de los países tropicales, prevalecen las explotaciones que sólo producen para la subsistencia del propietario y tienen un bajo rendimiento por unidad de superficie y bajo productividad por unidad de trabajo. En 1956, las explotaciones que tenían menos de 10 hectáreas respondían por el 67% de todas las explotaciones individuales aunque abarataban solo el 2% de toda la tierra. Pero la Encuesta Agropecuaria Nacional de 1956 señaló también que el 1,7% de las "unidades de explotación" absorbieron aproximadamente el 75% del total de las tierras agrícolas. Estas son haciendas de más de 500 hectáreas. *

Esta distribución irregular no quiere decir, de ninguna ma-

mera, que la tierra misma sea escasa riqueza en Venezuela. De acuerdo con la Encuesta Agropecuaria Nacional, sólo alrededor del 3% del total de la tierra del país se dedica permanentemente a cultivos, -- otro 3% a pastos artificiales, y aproximadamente el 17% a pastos naturales, en su mayor parte de baja calidad y localizados en los Llanos, Venezuela tiene grandes terrenos que podrían usar mas intensamente, pero la mayor parte están aislados y necesitarán de cuantiosas inversiones en obras públicas como caminos, escuelas, mercados, sistemas de riego, desagües y servicios médicos. También es necesario hacer investigaciones acerca de las posibilidades productivas de las empresas ganaderas en los Llanos y de la agricultura en otras regiones tropicales (35).

LA LEY DE REFORMA AGRARIA, SUS CARACTERISTICAS Y RASGOS SOBRESALIENTES.

Es indispensable señalar la dualidad del problema agrícola de Venezuela. Un sector, pequeño en cuanto al número de unidades de explotación que comprende, pero extenso en su superficie, funciona en forma adecuada con técnicas y prácticas modernas. Se han hecho inversiones de capital y la producción va en aumento. Incluso, en este sector, se manifiesta que la producción agrícola puede mejorarse con mayores capitales, mejores mercados, precios estables, trabajos de extensión, investigación, etcétera.

El otro sector de la agricultura está compuesto por 350 mil familias que viven en las zonas rurales al mínimo nivel de subsistencia, pero que ya empiezan a adquirir conciencia de las posibilidades de un modo de vida mejor y también a exigir que se tomen medidas para alcanzar estas mejoras. De esta manera ellos forman el sector agrícola que exige una reforma agraria en Venezuela, así como en otros países de la América Latina. Es evidente que los programas para utilizar mejor las fuentes de riqueza y elevar el nivel de vida de este sector, deben consultar aspectos tales como tenencia de la tierra, impuestos y mejoras comunales, aunque deba reconocerse que tales medidas no incrementarán necesariamente a la producción agrícola total (36).

La Ley de Reforma Agraria de Venezuela reconoce ambos sectores de la agricultura por lo que establece una estructura que permite un programa integrado de desarrollo agrícola.

En su introducción de Ley (37) establece que:

La presente Ley tiene por objeto la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la

substitución del sistema latifundista por un sistema justo de la propiedad, tenencia y explotación de la tierra basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.

En la primera sección del segundo capítulo, sobre la función social de la propiedad, la Ley declara que la tierra cumple con su función social cuando se explota eficientemente y se usa en forma tal que los factores productivos se aplican de acuerdo a la zona en que está localizada, tomando en consideración sus propias características. Además, la Ley declara que la tierra también llena su función social cuando:

El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola, (corresponden al) propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa injustificada,

Las tierras que permanecen inutilizadas ociosas, especialmente en regiones desarrolladas, no cumplen con ninguna función social, así como tampoco la cumplen los sistemas indirectos de explotación como arrendamientos, aparcerías, ocupaciones ilegales, etc. El estado gravará de preferencia y en forma progresiva estas tierras, puesto que la Ley favorece y protege en forma especial el desarrollo de "propiedades rurales pequeñas y medianas y las cooperativas agrícolas". En otras palabras, la Ley "garantiza el derecho de todo individuo o grupo de población aptos para trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes a ser dotadas en propiedad de tierras económicamente explotables, preferentemente en los lugares dónde trabajen o habiten..." Las tierras de propiedad particular sólo pueden expropiarse para la reforma agraria cuando estén situadas en la vecindad de grupos de campesinos que solicitan tierra, cuando no se disponga de terrenos públicos o municipales y cuando la tierra de propiedad particular no cumpla con la función social requerida. La tierra particular productiva sólo puede expropiarse en casos extremos en que no haya otras tierras disponibles que puedan clasificarse de acuerdo con las normas anteriormente mencionadas. De acuerdo con el programa de reformas agraria, las granjas entre 150 a 5 mil hectáreas, clasificadas según sus cualidades vegetativas, no pueden ser subdivididas y expropiadas. La Ley establece un sistema exacto de expropiación.

El beneficiario recibe de la Ley la tierra expropiada sin cargo alguno. Si la cantidad de tierra que recibe no es suficiente

para mantenerse a sí mismo y a su familia, podrá comprar terrenos adyacentes mediante una cuota anual de amortización que no puede exceder del 5% de la producción bruta anual de la finca. No se establece un tamaño máximo de granja, aunque la Ley dispone que sólo hasta el 30% de la mano de obra anual puede ser asalariada. La tierra concedida de conformidad con la Ley se puede establecer como patrimonio familiar a solicitud del interesado. "Dicho patrimonio será inalienable e indivisible y no estará sujeto a embargo ni a ninguna otra medida judicial". *

Además, la Ley establece explícitamente que... los pequeños y medianos agricultores serán igualmente beneficiarios... del crédito supervisado, y reglamenta en forma detallada el uso de dichos créditos.

El Estado es responsable legalmente de realizar todas las investigaciones científicas necesarias para el desarrollo agrícola y éstas deben ser orientadas de modo que contribuyan a solucionar los problemas con que se enfrenta la agricultura. Al respecto, el Estado llevará a cabo programas de extensión y estará también obligado "...en beneficio de las producciones y de los consumidores nacionales, a promover, operar y controlar los servicios destinados a facilitar y regular el almacenamiento, la conservación el transporte y la distribución de productos agropecuarios..." y a garantizar precios mínimos para tales productos.

Otros objetivos de la Ley son la transformación y el mejoramiento de la vivienda rural, el fomento de cooperativas agrícolas, la reglamentación de los contratos de tenencia agrícola y agroindustriales, el establecimiento de la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, la reglamentación de las obras de riego y avenamiento y, además, el aprovechamiento hidráulico, la conservación y fomento de recursos naturales y renovables y la clasificación de zonas rurales.

A fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley, se ha creado el Instituto Agrario Nacional (IAN) como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura. Está exento, en sus acciones y procedimientos administrativos, de una serie de reglamentaciones a las que tienen que acogerse otras oficinas del gobierno. La Ley establece la organización interna del IAN así como sus atributos generales. La dirección y administración del Instituto estará a cargo de un Director constituido por un Presidente y cuatro Directores, dos de los cuales deben ser representantes de las organizaciones campesinas y otro de los cuales debe ser un agrónomo profesional. Todos los miembros son nombrados por el Presidente de la República.

Por último, para fines de financiamiento de la Reforma Agraria, la Ley autoriza al Instituto Agrario Nacional para que contraiga una deuda pública interna garantizada por la nación. Todos los bienes adquiridos, ya sea mediante expropiación o negociaciones amistosas, se pagan en efectivo o con bonos emitidos por el Instituto Agrario Nacional. Se emiten tres clases de bonos. Los de clase "A" con vencimiento a los veinte años, devengan intereses del tipo anual del 3%; los de clase "B", vencen a los quince años y devengan el 4% de interés; y, los de clase "C" vencen a los diez años y devengan un interés anual fijado de acuerdo con las condiciones del mercado de valores. Todos los bonos están libres de impuestos,

Quando se expropia una explotación se pagan en efectivo todas las mejoras, ganado e hipotecas en que se haya incurrido para el desarrollo productivo de la misma. A fines de 1961, se introdujo en el Congreso Nacional una modificación del procedimiento de pagos, en el sentido de que todas las mejoras a las granjas expropiadas se paguen con bonos. Los que proponen esta enmienda a la Ley sostiene -- que a fin de acelerar el programa de reforma agraria, es necesario -- hacer la modificación mencionada, pero, al mismo tiempo, hay bastante oposición a la enmienda, especialmente por parte de las asociaciones comerciales agrícolas. En marzo de 1962, todavía el Congreso no había tomado ninguna medida al respecto.

Estos son los puntos más sobresalientes de la reforma agraria de Venezuela. Es un documento legal extenso y detallado que comprende un total de 209 artículos. De sus características básicas -- una es sobresaliente y casi única en la legislación agraria de la -- América Latina, el pleno reconocimiento de que por sí solo y aislada mente un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra no resuelve el problema agrario, y de que es necesario contar con crédito vigilado y asistencia técnica para que la reforma sea realmente productiva. La propiedad, el crédito y la asistencia técnica son los -- "tres derechos" que constituyen los fundamentos para mejorar las condiciones de vida y económicas del campesino sin tierras. Esta es -- una de las razones por qué se han referido a este programa definiéndolo como una reforma agraria integral (38).

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

La reforma agraria y la prestación que le ha dado el gobierno en el desarrollo general de la economía ha cambiado directamente la composición de los gastos oficiales relacionados con la agricultura. En el período de 1949 a 1957, se dió mayor énfasis a la colocación de fondos en unos pocos proyectos que requerían grandes inversiones de capital (Turén. Guarico y programas comerciales de crédito agrícola) que a las inversiones en programas generales de utili--

dad pública. Desde 1957, el cambio más notable se ha registrado en el presupuesto del Instituto Agrario Nacional. Debe señalarse que el Presupuesto Anual Venezolano, hasta 1961, se extendía de julio a junio; desde 1962 corresponde al año del calendario.

Esta entidad para el período 1949 y 1957, tenía un presupuesto anual que variaba entre 25 y los 33 millones de bolívares al año (tipo de cambio oficial; 1 U. S. dólar = 3.35 bolívares). Para 1957-1958, esta cifra aumentó a 69.3 millones de Bs.; para 1958-1959 y -- 1959-1960 fue de 100 millones de Bs, cada uno. El aumento de las -- asignaciones anuales del Banco Agrícola y Pecuário (BAP), es aún mayor, ya que para todo el período de 1949 a 1957 recibió del gobierno 27 millones de bolívares, Desde 1957, sus asignaciones anuales han excedido a los 100 millones de bolívares, con la expansión del mercado de su programa de créditos para pequeños campesinos. *

El Ministerio de Agricultura también ha ampliado su presupuesto además de sus actividades de investigación, ha establecido -- 113 oficinas de extensión durante los últimos tres años. Tiene en -- operación varias escuelas de peritos que preparan técnicos en agricultura para satisfacer en parte la necesidad que tienen las entidades agrícolas de contar con personal adiestrado.

Aunque estas cifras parezcan impresionantes, debe señalarse que la relativa participación de la agricultura en el presupuesto gubernamental ha ido disminuyendo desde 1954-1955, año en que aproximadamente el 8% de todos los gastos nacionales se dedicaron a este sector. En 1959-1960 esta cantidad ascendió sólo al 5.9% del presupuesto nacional. Sin embargo, debe tenerse presente que los gastos directos e indirectos en programas de bienestar rural han aumentado en términos absolutos y relativos, y que una pertinente reducción se ha producido principalmente en proyectos que requieren grandes inversiones de capital.

Aunque la Federación Campesina no forma parte de la maquinaria administrativa oficial de los programas de reforma agraria, desempeña un importante papel y es conveniente decir unas breves palabras sobre ella. *

En la elección de 1959, el partido Acción Democrática recibió un fuerte apoyo rural porque se identificó con la bien organizada Federación Campesina. El fuerte voto rural y no el voto urbano -- fue el decisivo en esta elección presidencial.

La ley de reforma agraria especifica que dos miembros del -- Instituto de Reforma Agraria deben proceder de organizaciones de campesinos; estos dos miembros hasta ahora han sido miembros de la Fede

ración Campesina.

Además de la influencia directa que ejerce la Federación -- Campesina en la política de la reforma agraria por medio del Directorio, desempeña localmente una de sus más importantes funciones. La Federación local hace la petición de subdivisión de las parcelas individuales. Algunas veces los miembros participan en gestiones personales que tienen la finalidad de convencer al propietario para que venda su tierra. A menudo se emplea al personal de la Federación para la supervisión local de los proyectos de limpieza del terreno, trabajo de los servicios de tractores, asistencia técnica al agricultor, etcétera.

La Federación Campesina de Venezuela ha constituido una -- fuerza en la estabilidad política del país. Fue una de las principales fuerzas impulsoras de la reforma agraria, y será copartícipe de la responsabilidad que implica la forma en que el programa satisfaga las necesidades que debe llenar,

EJECUCION Y ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS PRINCIPALES.

De acuerdo con las últimas cifras, 35 mil familias se han acogido a la Ley de Reforma Agraria y han recibido 1.45 millones de hectáreas de tierra. Las cifras oficiales citadas se basan en un informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería (39). Estas familias se han asentado en 371 proyectos diferentes, aunque sólo una -- tercera parte de la tierra que ocupan se describe como cultivada -- (569 107 hectáreas), y el resto como "no desarrollada".

La Federación Campesina ha objetado abiertamente a las cifras oficiales y sostiene que de conformidad con su propio estudio -- sólo 12 084 familias han recibido tierras y el total de la superficie donada alcanza sólo a 337 mil hectáreas (datos publicados en su boletín semanal. El campesino, del 9 de diciembre de 1961).

Es importante la diferencia que hay entre estos dos informes. Una de las razones de esta marcada discrepancia parece ser la definición de lo que se considera una "familia asentada". Evidentemente el concepto oficial es distinto del empleado por la Federación, aunque ninguna de las dos fuentes define claramente el concepto en cuestión. Hasta que se prepare un estudio más detallado o hasta que las cifras actuales se publiquen acompañadas de una metodología claramente definida no se podrá conciliar la discrepancia de datos. En -- detalle las cifras oficiales para los años 1959 y 1960 indica que 20 mil y 5.824 familias se asentaron en 453.519 y 600 mil hectáreas de tierra respectivamente. Estas cifras aparecen en los informes anuales del Instituto Agrario Nacional (40). Por lo general, aunque no

con carácter oficial, se considera el año de 1959 como parte de la reforma agraria aunque la Ley de Reforma Agraria no fue promulgada sino hasta 1960. Lamentablemente, ninguno de los dos informes define a la "familia asentada". Sin embargo, sean cuales fueren las cifras exactas, es evidente que la agricultura y la tenencia de la tierra en Venezuela están experimentando cambios de importancia en su estructura. Por supuesto, quisieran que el plan marchara con mayor rapidez para acabar con el sistema de latifundio. En este sentido, últimamente algunos de los dirigentes de la Federación Campesina y algunos de los grupos políticos han criticado al programa manifestando que funciona demasiado como plan de colonización, restándole importancia a la disolución de los latifundios.

El programa de reforma agraria de Venezuela ha estado en operación sólo desde mayo de 1960, y no se puede juzgar tan pronto su efecto ya sea en el desarrollo de la economía en general como en las condiciones de vida de la población rural y la producción agrícola. Lo que más se puede hacer en este informe es presentar algunas hipótesis, relacionadas con su funcionamiento y problemas principales que no se basan en investigaciones profundas sino que se desprenden de un estudio muy breve. Pueden ser útiles para que los que más tarde evalúen y mejoren el programa presten mayor atención a posibles aspectos críticos de la reforma.

1.- El éxito del programa de reforma agraria depende en gran medida de la existencia y atribuciones de una organización local. En aquellos lugares en que la Federación Campesina contaba con una organización responsable y unida, el programa de reforma agraria parecía dar buenos resultados. La Federación seleccionaba las tierras que no se explotaban oficialmente y que podrían ser "invadidas" y ser objeto de peticiones de subdivisión. Algunas de las federaciones locales ayudaron a los nuevos agricultores con asesoramiento sobre variedades de cultivos, insecticidas, uso de crédito y, en algunos casos, hasta establecieron mercados locales de productos agrícolas.

Ha habido comunidades que, con poca ayuda financiera, se han organizado para instalar sistemas de alcantarillado y de agua y construir sus propias viviendas. Para poder juzgar el éxito del programa de reforma agraria, es necesario observar la labor de la organización local. De la misma manera, sería también valioso fomentar la creación de sus organizaciones locales responsables.

2.- Un programa de reforma agraria debe contener los elementos necesarios que inciten al agricultor individual y a su familia a mejorar sus técnicas agrícolas y a construir un hogar mejor. La transferencia de la propiedad de la tierra al campesino es de por sí un -

incentivo para mejorarla. El agricultor que emplee métodos agrícolas mejores recibirá el premio. En visitas que se hicieron recientemente a parcelas establecidas, se observó en forma evidente que la propiedad de la tierra estimula el mejoramiento de la producción y el nivel de vida.

Sin embargo, la parcela puede ser tan pequeña que no alcance a producir lo necesario para la subsistencia del agricultor y su familia, o pueda estar situada en zonas que son adecuadas solamente para operaciones agropecuarias en gran escala, como la cría de ganado en los Llanos, o a gran distancia del mercado sin caminos de acceso. Por lo tanto, el ayudar a los campesinos a establecerse en dichas parcelas podría convertirse en una fuente de pobreza futura y problemas regionales.

3.- Aunque el crédito constituye uno de los factores esenciales de un buen programa de reforma agraria, el éxito no depende solamente de la disponibilidad que haya de crédito supervisado. A menudo en Venezuela el crédito agrícola concedido por el BAP se ha considerado como donación al igual que la tierra. Quizá una de las razones de esta actitud es la de que en general el crédito no se usa para la producción agrícola. Estos préstamos en el pasado han sido considerados como pagos adelantados de la cosecha, los que no necesitan reintegrarse si no hay cosecha. La reforma agraria estableció el crédito como un derecho del nuevo colonizados. Pero todavía no ha logrado inculcar la idea del crédito como recursos normal para la producción.

De todos modos no importa cuál fuere la razón de la actual actitud del campesino respecto al crédito, ésta ha de cambiarse sustancialmente para que la familia campesina lo use eficazmente como instrumento para aumentar la producción. A este respecto también tenemos la certidumbre de que esta actitud del campesino cambia en los lugares en que el Banco Agrícola colabora estrechamente con la Federación Campesina.

4.- La organización cooperativa debe considerar varios aspectos en la relación entre sus miembros y la empresa. En una cooperativa de producción podría ser difícil demostrarle al campesino que su posición ha mejorado respecto a la que ocupaba bajo otro propietario. Las cooperativas, en teoría son convenientes cuando se trata de empresas de producción de gran volumen como la producción azucarera, grandes lecherías o criaderos de aves. La cooperativa puede mantener este gran volumen de empresas y, al mismo tiempo, distribuir sus acciones entre los campesinos individuales.

Parece ser que por diferentes razones las cooperativas de producción de Venezuela han tenido dificultades. En algunos casos -

han sido ineficientes, en otros los miembros han usado la cooperativa sólo como un medio para liquidar ciertos bienes pertenecientes a alguien asociado con el dictador o con alguna otra personas que hubiera caído en desgracia. En todo caso, con frecuencia falta el deseo de los miembros de administrar y desarrollar una cooperativa vigorosa. Las cooperativas de comercialización crédito y otras han dado buenos resultados, pero se debe tener cuidado de usar la cooperativa de producción como vehículo para subdividir la propiedad de las grandes haciendas sin cambiar la unidad administrativa.

5.- La falta de continuidad en los objetos, programas y personal administrativo conduce a la pérdida de recursos. Los proyectos de asentamiento que requieren grandes inversiones de capital han sido en particular antieconómicos debido a la falta de continuidad. El Cenizo es un gran proyecto de riego que estaba muy bien planeado y parcialmente en operación cuando cambió el gobierno. Las actividades del proyecto se han comenzado e interrumpido varias veces debido a cambios administrativos, el alto costo del proyecto se debe, en parte, a esta falta de continuidad. Este defecto fué muy notorio durante el intenso período de grandes inversiones de capital para colonización (41) entre 1950 y 1957. También se ha dicho que la rivalidad entre los departamentos del gobierno nacional ha sido la causa de la falta de coordinación. Incluso esta falta de coordinación ha sido mencionada oficialmente en varias ocasiones. Los costos de un planteamiento inadecuado, inspección irregular, cambios de personal y duplicación de esfuerzos son un lujo que no puede permitirse un programa de desarrollo económico. Si alguna vez el planeamiento y la continuidad han sido aspectos esenciales, lo son en el esfuerzo que un país en desarrollo gasta para economizar y multiplicar sus escasos recursos; de los cuales uno de los más escasos es la capacidad y pericia en la administración pública.

La Ley de Reforma Agraria de Venezuela es un documento jurídico cuidadosamente preparado, expresa las intenciones del gobierno de ayudar en el desarrollo de la agricultura y mejorar las condiciones de vida del agricultor y su familia. Provee la autoridad básica legal para un amplio programa previsor de Reforma Agraria. Sin una ley básica, la reforma agraria no puede tener éxito, pero aún con una ley no hay garantías de éxito. Para convertir la ley en programa, es necesario contar con una organización administrativa eficiente, organizaciones locales responsables y el interés, deseo y participación del agricultor individual. Es también esencial un planteamiento continuo y amplio, no solo para mejorar el programa de reforma agraria sino también para reevaluar el programa en relación con las necesidades de toda la economía nacional. Estos son los elementos que, en un análisis final, determinarán el éxito con que el programa de reforma agraria de Venezuela cumple con sus elevados propósitos (42).

VENEZUELA.

=====

- * Informes para el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Venezuela. Escrito en abril de 1962 con el título "La Reforma Agraria en Venezuela".
- * Fuente: Encuesta Agropecuaria Nacional 1968, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Venezuela, Caracas 1959.
- * Datos proporcionados por la Embajada. 1971.

CAPITULO IV

MEXICO.

- A).- Antecedentes Históricos del Artículo 27 constitucional.
- B).- Sistemática Jurídica del -- Problema Agrario.
- C).- Una Breve Conversación Sobre la Reforma Agraria.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL 27 CONSTITUCIONAL.

EPOCA PRECOLONIAL.

Los Aztecas,- Su organización política.- Existía una alianza de tres pueblos en la mayor parte de lo que es ahora la República Mexicana. Estos pueblos eran el azteca, el tepaneca y el acolhua. Su organización política y social era semejante.

Con los aztecas, el poder supremo residía en el tlacatecuhtli o rey; electo el primero democráticamente, gobernaba conjuntamente con el tlacotán, elegido al mismo tiempo que él y que consistía en un consejo integrado por diversas personas respetables. Las funciones que desempeñaban eran: legislativas, administrativas y judiciales; asimismo, un funcionario denominado cihuacóatl, que era una especie de tribunal supremo y que desempeñaba al mismo tiempo funciones religiosas (43).

En el régimen social existían verdaderas castas preferentes, como la nobleza, los sacerdotes, los guerreros y los comerciantes; y soportando todo el peso económico y político, venía la gran masa del pueblo, carente de todo bien, los macehuales.

Organización de la propiedad territorial. El rey era el dueño absoluto del territorio conquistado. Las tierras propias del rey se llamaban tlatocalli; las de los nobles, pillalli; las tierras para la guerra, milchímalli y las tierras de los dioses, teotlalpan.

La propiedad de las comunidades,- De todas las propiedades, la que más nos interesa estudiar es el calpullalli, en virtud de su relación y semejanza con nuestro ejido actual.

A continuación señalaremos las que a nuestro juicio son principales semejanzas:

- A).- Las tierras pertenecían al calpulli, persona jurídica.
 - a.- Actualmente pertenecen a la persona jurídica, núcleo de población.
- B).- El derecho de reversión en favor del calpulli por causas de descuido o de inactividad en el cultivo de la tierra.
 - b.- Actualmente nuestro Derecho Agrario posee un juicio privativo de derechos agrarios por abandono de la parcela.
- C).- Sólo por excepción podía arrendarse la tierra del calpulli.

c.- Las tierras ejidales actuales solo excepcionalmente pueden ser arrendadas.

Podemos señalar que la propiedad privada entre los aztecas no existió; solamente hubo algún viso de similitud en la propiedad de los nobles que, no obstante, la tenían restringida, pues no podían trasmitirla a los macehuales.

El licenciado Rea Moguel en su libro La Reforma Agraria Integral, nos expone: "que la única propiedad absoluta semejante a la del derecho romano era la propiedad del rey (44), con lo que nosotros no estamos de acuerdo, en virtud de que a la muerte del rey, su sucesor (pariente o no pariente) entraba en posesión de los bienes de la corona.

No podemos considerar como antecedente directo de nuestra Reforma Agraria lo anteriormente descrito, pero sí, como lo hacemos notar, existe alguna similitud con nuestras Instituciones.

Los Mayas.- Con los mayas como con los aztecas, encontramos la distinción de la sociedad por castas. Existía también un pueblo gajo, miserable, y las clases privilegiadas.

Solamente haremos mención al tipo de tierra a que tenía derecho ese pueblo.

Cada familia poseía un lote de treinta y dos metros cuadrados, además de ello, tenía libertad de escoger un lote en el campo comunal.

Como vemos, tampoco los mayas conocieron la propiedad privada.

Los Toltecas.- El Barón de Humboldt, después de haber recorrido la mayor parte del país, llegó a la conclusión de que la civilización tolteca fué la más avanzada.

Reconoce en los toltecas mayor adelanto que en muchos pueblos europeos de la misma época.

El pueblo era respetuoso de la autoridad, disciplinado y coherente. Conocía el cultivo del maíz, del algodón, de la habichuela, etc.

EPOCA COLONIAL.

Mercedes Reales.- Los conquistadores, con base en el jus --

ocupatio, realizan el acaparamiento de la tierra mexicana. En un principio, se establecen en los pueblos organizados y llevan a cabo los primeros despojos. Mas tarde, toman bajo su control las tierras destinadas al culto de los dioses, al ejército o la guerra, al rey y a los nobles, para después apoderarse de las tierras cultivadas por el pueblo.

De esta forma se llega a un abuso tal, que se hace necesaria la intervención de los soberanos hispanos, quienes establecen las mercedes reales como forma de legalizar el reparto.

Como las tierras eran conquistadas a nombre del soberano, éste recompensaba tales servicios con inmuebles que se ajustaban a los términos de un documento que se denominó "merced real".

La disposición más antigua sobre este particular es la ley para la distribución y arreglo de la propiedad, dada el 18 de junio de 1513, según afirma el maestro Lucio Mendieta y Núñez. "Porque -- nuestros vasallos se allentan al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comunidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueren de más grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y la crianza,.." A los repartos hechos en virtud de esta Ley se les dió el nombre de mercedadas porque, para ser válidos, era necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba "merced".

· Encomiendas.- Posteriormente surge la encomienda, que es la entrega de los indígenas, junto con la tierra, al sector español.

La encomienda como su nombre lo indica, sirvió para encarregar a un cristiano la propagación de la fe entre los indígenas conquistados.

La institución evolucionó, perdiendo su finalidad evangelizadora, pues los indígenas se convirtieron prácticamente en esclavos, y la tierra, en propiedad privada.

Desaparece esta institución en el reinado de Felipe V, en el período de 1718 a 1821.

Esta institución logró transmitir, en formas más directa, el pensamiento español a los indígenas encomendados, así como la concentración de la tierra en manos de los hispanos.

Prescripción.- La prescripción o usucapión, es una institución de origen romano que España importó a América; es un medio de adquirir la propiedad, que tenía los rasgos distintivos de la institución romana; solamente agregaremos que los plazos para la prescripción corrían desde los 10 hasta los 40 años, atendiendo a la mala fe del poseedor (ver artículo 1135 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales).

Confirmación.- La confirmación era una institución que tenía por finalidad lograr que las tierras que hubiesen sido tituladas indebidamente, o bien, que carecieran de título sobre ellas las personas que las poseyeran, pudieran, mediante la confirmación de ese estado de hecho que hiciera el rey, disfrutarlas jurídicamente, bastando este hecho para establecer el derecho del titular a su favor.

Composición.- Composición era el sistema mediante el cual, quien estaba en posesión de tierras mediante un período de diez años o más, podía adquirir las de la corona, mediante pago, previo un informe de testigos que acreditaran esa posesión, y siempre y cuando no hubiere en el otorgamiento un perjuicio para los indios.

Fundo Legal.- Para lograr la retardada evangelización de los aborígenes, en 1547, se acordó reducirlo, concentrarlos en pueblos, según lo dispuso el marqués de Falces, Virrey de Nueva España, en la ordenanza de 26 de mayo de 1567 (45).

El fundo legal es la parte de terreno destinada directa y exclusivamente para servir de casco a la población. El fundo quedaba dividido en solares y en cada uno de éstos deberá edificarse una casa para que la tuviese cada uno de sus pobladores.

Estaba destinado, por su origen, para que sobre él se levantarán los hogares de los indígenas,

Ejido.- Era un terreno comunal que no podía adjudicarse en propiedad privada; servía para que la población creciese a su costa; en muchas ocasiones, las poblaciones absorbían a los ejidos de los pueblos.

En 1573, el Rey Felipe II dispuso que los pueblos deberían de disponer de un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con los de los españoles.

Escriche define al ejido como "el campo o tierra que está a la salida del lugar y no labra ni se labra y es común a todos los vecinos"; viene de la palabra latina éxitus, que significa salida.

Reducciones.- Las reducciones estaban regidas por el libro

VI, título 3o. de las leyes de Indias, artículos 1o., 4o., 8o., 9o., 10o., 11o., 13o., 15o., 18o., 19o., 20o., 21o., 22o., 23o. La Ley expresaba, en su parte, medular, lo siguiente: con mucho cuidado y particular atención, se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes para que los indios sean instruídos en la santa fe católica y ley evangélica y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto y policía; y para que esto se ejecutase con mejor acierto, se juntaron diversas veces desde nuestro consejo de Indias y otras personas religiosas, y congregarón los prelados de Nuevas España el año de 1546 por mandato del señor emperador Carlos V, de gloriosa memoria, los cuales con deseos de acertar el servicio de Dios y nuestro, resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos y no viviesen divididos y separados por las tierras y montes privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros ministros, y del que obligan las necesidades humanas, que deben dar unos hombres a otros.

La ley 8a., fija la traza de la reducción en estos términos: „Los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes y salidas y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener su ganado, sin que se revuelvan con otro de españoles“.

La ley 13 establece que no se pueden mudar las reducciones sin orden del rey, virrey o audiencia.

La ley 19 espresa que no se dé licencia a los indios para vivir fuera de sus reducciones.

La ley 21 establece que en los pueblos de indios no vivan españoles, negros, mestizos y mulatos,

El interés fundamental consistía en agrupar a los indígenas en sitios expresamente determinados; esto se inspiró tal vez en principios de tipo religioso, político o económico.

Consideramos que esta institución fue a todas luces injusta, ya que se concentró al indígena como un animal doméstico, en un lugar donde se le privó de su libertad de movilización, algo así como un encarcelamiento obligatorio; dudamos absolutamente de la efectividad que haya producido ésta que consideramos ofensiva institución.

En la propiedad comunal se distinguían, según las leyes españolas, cuatro clases bien diversas en cuanto a su origen y aplicación; el fundo legal y el ejido que anteriormente señalamos, y los propios y tierras de repartimiento.

Propios.- Eran terrenos dedicados para cubrir los gastos p^úblicos; los ayuntamientos eran las autoridades encargadas de su administración; las daban en censo o las arrendaban entre los vecinos -- del pueblo y el producto lo aplicaban a los gastos p^úblicos.

Tierras de repartimiento,- Eran aquellas que, desde antes - de la fundación de los pueblos de indívos, venían poseyendo algunas familias y las cuales siguieron en posesión de ellas. Formaban grandes lotes que habían adquirido los indios desde antes de la conquista y cuya posesión se respetó.

MEXICO INDEPENDIENTE,

Hidalgo,- Con Hidalgo, la Revolución de Independencia tiene, en rigor, dos grandes cimientos que le dan su contenido social; la - que nos importa para nuestro estudio es la devolución de las tierras a los pueblos y la abolición de la esclavitud y los tributos para -- los indios y las castas.

Don Miguel Hidalgo y Costilla, comprendiendo que uno de los principales problemas era el de la tierra, tradujo su preocupación - en su decreto de Guadalajara, promulgado el 5 de diciembre de 1810, por el cual ordenó que los pueblos indígenas entrasen en la libre -- posesión y disfrute de las tierras que con el pretexto de contratos de arrendamiento les habían sido arrebatadas, por lo cual, en forma - terminante, ordena a los jueces de justicia de esa capital que procedan a entregar a los naturales, pues "es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos".

Morelos.- En el segundo período de insurgencia, que toca -- encabezar a Don José María Morelos y Pavón, con más clara visión del problema agrario se concretan ya las principales directrices en su - proyecto para la confiscación de intereses europeos y americanos adictos al gobierno español; en su cláusula VII especifica sin titubeos, claramente, que lo primero que debería hacerse era fraccionar los latifundios. "Deben utilizarse todas 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 pueden asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que -- cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado y en beneficio suyo y del pueblo".

Iturbide.- Al consumarse la Independencia, en el aspecto -- agrario existe una casi absoluta falta de disposiciones relativas al problema; sólo algunas leyes sobre colonización.

En marzo de 1821 se dicta una disposición: "La remuneración en tierras por el servicio prestado", la cual nos recuerda el viejo concepto de las mercedes reales. En ellas se ordena que se den a los individuos del ejército, premios de una fanega de tierra y un par de bueyes.

En un decreto hecho por don Agustín de Iturbide, en su artículo 2o., se indica la forma en que pretendía colonizar con extranjeros lo que es ahora nuestra actual república. Este artículo, a la letra, dice: "Para facilitar el establecimiento de los extranjeros en México, se distribuirán terrenos, se refiere a los empresarios -- que traigan mas de doscientas familias; éstos tiene derecho a que se les den ciertas cantidades de tierra, y a las familias otras tantas que se medirán en varas". Es aquí donde encontramos el antecedente directo de las nefastas compañías colonizadoras, que fueron una de las causas principales de la Revolución de 1910; toda esperanza de reforma se desvanece; Iturbide declara intocable el régimen de la propiedad y con ello consagra los privilegios de los latifundistas; los campesinos seguirían permaneciendo sujetos a un régimen feudal de tipo esclavista.

Severo Maldonado, - A don Francisco Severo Maldonado puede considerársele como un socialista agrario, sobre todo por su opinión de que debe abolirse el derecho de propiedad territorial, perpetua y hereditaria. Son verdaderamente notables las opiniones de este famoso clérigo jalisciense, "Verdadero iniciador de la Reforma Agraria" lo llama el licenciado don Andrés Molina Henríquez.

Hacia 1823 publicó un proyecto de leyes agrarias, según el cual las tierras deberían darse en arrendamiento vitalicio, pues pretendía llegar a la nacionalización de la propiedad agraria. Es interesante transcribir el proyecto de Ley Agraria del autor, que entre sus artículos dice:

Artículo 1.- Todas las tierras pertenecientes a la nación, y todas aquellas de que pueda disponer sin perjuicio de tercero y -- que quedan especificadas en el capítulo II del apéndice anterior, serán divididas en predios de un octavo de legua cuadrada, o en porciones de cinco caballerías, en que quepan treinta fanegas de sembradura de maíz.

Artículo 2.- El precio del arrendamiento anual de cada una de las referidas treinta fanegas de sembradura de maíz, en las tierras más feraces y mas ventajosamente situadas para el comercio, será de doce reales; en las de mediana calidad, de un pero; y en las de ínfima clase, de poco más de seis reales, lo que es lo mismo, los predios de primera clase se arrendarán por cuarenta y cinco pesos al

año, los de segunda por treinta, y los de tercera por veinticinco.

Artículo 3.- Los ciudadanos que arrendaren estos predios, - los disfrutarán por todo el tiempo de su vida y serán árbitros a hacer de ellos todas las mejoras que quisieren, obligándose la nación a pagárselas por su justo precio el día en que fallecieren o quisieren renunciarlos, procediendo, para el efecto, avalúo de peritos sorteados de entre los mismos labradores.

Artículo 4.- Para ser arrendatario de un predio nacional, - no se necesita más que afianzar el pago de su arrendamiento, y dos de estos mismos arrendatarios podrán ser fiadores de un tercero. En -- los archivos de los congresos municipales habrá un libro en que se - apuntarán todos los predios nacionales que existen en cada jurisdicción, los nombres de los arrendatarios y sus fiadores, que firmarán a continuación de los sujetos a quienes hubieren fiado.

Artículo 5.- Siempre que hubiere de arrendarse algún predio nacional se pondrá en pública subasta y se rematará al mejor postor.

Artículo 6.- Todas las leyes contrarias a la libre circulación de las tierras, quedan desde luego abolidas.

Artículo 7.- Todas las tierras pertenecientes a los indios, tanto las que formaren el fundo legal de sus pueblos como las que -- se hubieren comprado con dineros de la comunidad, se dividirán en tantas porciones iguales, cuantas fueren las familias de los indios, y a cada una se le dará en propiedad la que le toque, para que haga de ella el uso que quisiere.

Artículo 8.- De todas las tierras pertenecientes a la nación y de todas las que fuere comprando con los fondos de su banco nacional, solo dejarán de dividirse en predios, un sitio de ganado mayor cerca de las capitales de provincia, medio sitio, cerca de las poblaciones de segundo orden, y un cuarto de sitio, cerca de los pueblos más pequeños, quedando estas porciones destinadas para el uso del servicio público.

Artículo 9.- Las porciones de terreno mencionadas en el artículo anterior, serán cultivadas por la tropa de servicio de cada lugar, la cual recogerá en ellas todos los granos y forrajes necesarios para la manutención de sus caballos, y el sobrante se repartirá entre los mismos individuos de la tropa. En ellas se conservará un número suficiente de mulas de tiro para los carros del servicio público y aparejadas de lazo y reata, para poner un término a la balandronada execrable de despojar de sus mulas y caballos al arriero y trajinante para que sirvan de bagajes a los empleados y soldados. En

ellas habrá potreros levantados por la tropa, para que pazcan los ganados destinados a abastecer las carnicerías de los lugares pagando los interesados una ligera pensión por cada cabeza. En ellas, en fin, se practicarán los ensayos en grande de los nuevos métodos o nuevos ramos de agricultura, proyectados por los sabios agrónomos de la nación".

Pero más importante que el proyecto de ley son los conceptos que agrega después del último artículo.

"Mientras no se adoptare un sistema de reparto de tierras, como el contenido en los nueve artículos de la ley agraria que se acaba de exponer, ni las tierras rendirán jamás todos los productos que pueden dar, ni se conseguirá formar con solidez un buen establecimiento republicano, pues todos los que se levanten sin esta base encontrarán el mismo fin trágico y desastroso que las repúblicas de los antiguos griegos y romanos, cuya ruina no tuvo otro origen que el de la acumulación de la propiedad territorial en pocas manos, como lo ha demostrado el sabio naturalista Bernardino de San Pedro con testimonios claros y terminantes de Plinio y de Estrabón. Pero aún cuando el territorio de una nación estuviere extremadamente subdividido entre un crecido número de ciudadanos, y aún cuando el sistema de los arrendamiento vitalicios encontrare en un gobierno sabio e ilustrado toda la protección enérgica y vigorosa que encuentra en el de Inglaterra, no por eso se logrará establecer una buena democracia sobre bases generalmente reconocidas de convivencia universal y de justicia, mientras se conservare y no tratare de abolirse por medios suaves y pausados el derecho horrible de la propiedad territorial, perpetua, hereditaria y exclusiva; porque es tal la influencia de este ominoso derecho en el exterminio de la libertad o en la opresión de la clase mercenaria de que se compone la inmensa mayoría de las naciones, que la misma constitución inglesa, que pasa por la más popular de todas las de Europa, examinada, al fin, a la claridad del gran final de la ilustración del siglo XIX, se ha encontrado esencialmente tiránica o aristocrática, tanto en su alta cámara, como en la baja, por el poderoso influjo que en ella ejercen los propietarios territoriales....".

Además, es interesante agregar, dentro del pensamiento de Maldonado, la creación del Banco Nacional, cuyos fondos servirían para la compra de las porciones de tierra que quisiesen vender los particulares, entre otras de las funciones que se encomendaría a dicho Banco.

Lorenzo de Zavala.- Pensaba que el progreso del país debería cimentarse en el fomento de la agricultura. En 1827, cuando desempeñaba el cargo de gobernador del Estado de México, distribuyó --

tierras entre algo más de cuarenta pueblos indígenas en el Valle de Toluca, no sin provocar la inconformidad y la protesta enconada de los hacendados.

En 1832 volvió a ser gobernador del Estado de México y fué entonces cuando decretó la ocupación de las propiedades del duque de Monteleone y Terranova, lejano descendiente y heredero de Hernán Cortés, que radicaba en España y que ni siquiera conocía sus extensos dominios,

Zavala vió, quizás con mas claridad que nadie en su tiempo, esta cuestión del ausentismo indefinido y perjudicial para los intereses de México. Logró que, en 1833, la legislatura del Estado nacionalizara las tierras del personaje de referencia (46).

Pero su máximo avance fué la ley del 29 de marzo de 1833, - que nacionalizó las extensas propiedades de las misiones de Filipinas, ordenando su división en partes suficientes para mantener una familia. Ni los empleados del estado ni sus familias podían adquirir tierras. Estableció la prescripción a favor del Estado en caso de que dejasen de cultivarse las tierras por más de tres años.

Jesús Silva Herzog también nos dice que las ideas de Zavala hubiesen sido apoyadas indudablemente por un revolucionarios de 1917. (47).

Plan de Sierra Gorda.- Debemos considerarlo como expresión de un movimiento revolucionario, en el que tomó parte directa la clase campesina y que fué promulgado el 14 de mayo de 1849 en Río Verde, San Luis Potosí.

Su contenido agrario es el siguiente:

'Artículo 11.- Se erigirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de mil quinientos habitantes arriba en el caso y los elementos de prosperidad necesarios, y los legisladores arreglarán el modo y términos de la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios.

Artículo 12.- Los arrendatarios de las haciendas y ranchos sembrarán las tierras a una renta moderada, y de ninguna manera a -- partido, y los propietarios estarán obligados a repartir entre aquellos, los terrenos que no sembraren por su cuenta.

Artículo 13.- Los arrendatarios dichos no pagarán ninguna - renta por pisaje de casa, pastura de animales de servicio, leña, maguey, tuna, lechuguilla y demás frutos naturales del campo que consu

man en sus familias.

Artículo 14.- Ninguna faena harán los propios arrendatarios ni servicio alguno, que no sea justamente pagado.

Artículo 15.- Los peones y alquilados que ocuparen los propietarios serán satisfechos de su trabajo en dinero o en efectos de buena calidad y a precios corrientes de plaza" (48).

El Plan de Ayutla,- Si bien es cierto que este plan carece de contenido agrario, nos parece interesante citarlo, pues desde ese momento, como dijera el maestro Justo Sierra, "lenta, pero resuelta y definitivamente, otro período histórico, otra generación, otra República iban a entrar en escena (49). De conformidad con el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco el 17 de octubre de 1855, se expidió la convocatoria para la reunión de un Congreso Extraordinario Constituyente, el cual dió principio a sus tareas en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856. Incuestionablemente, en las sesiones de Congreso se planteó, en más de una ocasión, el problema de la tenencia de la tierra.

Es aquí en donde radica el mérito del Plan de Ayutla, pues él fué quien incitó a los pensadores de la República para transformar los sistemas injustos que bajo la dictadura santanista venía padeciendo el país.

LA REFORMA.

Doctor José María Luis Mora,- La labor de este ilustre pensador la encontramos en sus dos obras "México y sus Revoluciones" y "Obras Seltas". En esta última, Mora recopila todos los artículos publicados en periódicos liberales y explica su pensamiento de la siguiente forma: "Por marcha política entiendo aquella que tiende a -- efectuar, de una manera más o menos rápida, la ocupación de los bienes del clero,... la igualdad de los extranjeros con los nacionales".

La iglesia, en aquella época, era un cuerpo concentrador de la propiedad. Podemos afirmar que el doctor Mora es quien con su -- pensamiento inicia la desamortización.

El Gobierno del Estado de Zacatecas convocó, el 20 de junio de 1831, a un concurso para premiar la mejor disertación sobre si -- era posible al gobierno tomar los bienes de la Iglesia; entre los -- trabajos que se presentaron, triunfó el del Doctor Mora, que en sus conclusiones decía así:

"La Iglesia, considerada como cuerpo místico, no tiene derecho ninguno de poseer, ni pedir, ni mucho menos exigir, de los gobiernos civiles, que como comunidad política, puede adquirir y conservar bienes temporales, pero por solo el derecho que corresponde a los de su clase, es decir, al civil, que en virtud de ese derecho la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre dictar, por sí misma y sin concurso del eclesiástico, las leyes que tuviere por convenientes, sobre adquisición, administración en inversión de bienes -- eclesiásticos; que a dicha autoridad corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del culto y proveer los medios de cubrirlos; finalmente, que en un sistema federativo, es al poder civil a quien corresponde esa facultad, y es al de los Estados y no al de la Federación (50).

El doctor Mora sabía perfectamente que el problema de la -- distribución de las tierras es fundamental en el desarrollo de una -- nación; pensaba que para que la población progresara en una República naciente, era menester que las tierras se dividieran en pequeñas porciones y que la propiedad pudiera transmitirse con mucha facilidad. Partidario de la pequeña propiedad y de que ésta sea trabajada por -- su auténtico propietario.

Ponciano Arriaga, -- Presentó al Constituyente de 1857 su proyecto de Ley Agraria, en el cual declaraba:

"Que era contrario al bien público y a la índole del gobierno republicano, la existencia de grandes extensiones territoriales -- en poder de una o pocas personas; que para fundarlo problemaba: "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos -- terrenos que podían dar subsistencia a muchos millares de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos gimen en la más horrenda pobreza sin propiedad, sin hogar, sin industrias ni trabajo; poseedores de tierras hay en la República, que en fincas de campo -- ocupan (si se puede llamar ocupación a lo que es inmaterial y puramente imaginativo) una superficie de tierra mayor de la que tienen -- nuestros Estados soberanos y aún más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones europeas".

En esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no tienen adonde ni como emigrar con esperanzas de honesta fortuna, o sea hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista que, o los condena a la miseria o les impone condiciones exorbitantes".

Desgraciadamente, su pensamiento no fué tomado en cuenta, ya que el Constituyente pensó que el reparto de la tierra y la confiscación eran violatorios de la propiedad privada.

Ley de Desamortización de los Bienes del Clero, del 25 de junio de 1856.- Esta ley de desamortización de bienes pertenecientes a corporaciones civiles y eclesíásticas tiende a poner en circulación las grandes extensiones que había acumulado el clero (firma Comafort y Lerdo de Tejada). Sus consecuencias fueron distintas a los fines que se persiguieron; en su parte conducente, expresaba:

"Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública". El legislador se proponía poner en circulación la enorme masa de bienes concentrada: esta ley fue enviada al congreso extraordinario constituyente para su aprobación. No se pretendía -- privar al clero de sus riquezas, solamente hay que recalcar que también se prohibió a las corporaciones civiles poseer fincas urbanas y rústicas. Así fue como los núcleos de población quedaron sin personalidad jurídica, para poder ser propietarios, ya que el artículo 27 de la Constitución de 1857 les quitó la categoría de personas, sujetos de derechos y obligaciones.

Los resultados fueron poco prácticos, pues la mala distribución de tierra continuó, ya que las únicas personas que podía comprar las tierras eran los poseedores de capitales y fue en ellos en quienes se concentró la propiedad territorial; las comunidades de indios fueron despojadas inicuaamente de sus propiedades, haciendo de los habitantes de los terrenos comunales desamortizados, una multitud de peones.

Artículo 27 de la Constitución de 1857.- Este artículo estuvo notoriamente influenciado por las leyes de desamortización, y a la letra dice:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesíástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al

servicio u objeto de la institución".

Como se verá, y como decíamos anteriormente, este artículo provocó enorme inquietud entre los pueblos, pues les hizo desentrañar el contenido de la disposición, que trataba de privar a las comunidades indígenas de toda capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces.

Al destruirse la propiedad comunal y autorizarse a cada vecino a disponer libremente de sus lotes, la ignorancia de los propietarios los llevó a enajenarlos a precios ridículos, llegando al grado de que muchos de ellos cambiaban sus lotes por piezas de manta o botellas de aguardiente.

Este artículo sirvió para que se llevaran a cabo innumerables despojos que cercenaban los terrenos comunales y dejaban sin propiedad a multitud de indígenas.

La conclusión es de que ya no sólo en el porfiriato se ve la gran concentración, sino que nos damos cuenta cómo este fenómeno tiene antecedentes históricos más remotos en nuestro país.

EL PORFIRISMO.

La hacienda porfiriana.- La situación de los campesinos no podía ser mas aflictiva; la tierra mexicana era un enorme latifundio cultivado solo en mínima parte; era la hacienda factor de oprobio y miseria. El propietario generalmente residía en la capital o en el extranjero, a donde el administrador le enviaba, más que los productos de la explotación de la tierra, los productos de la explotación de los peones.

Dentro de la hacienda porfiriana, existía la tienda de raya, en la que se vendían a los peones mercancías a precios exagerados, generalmente de mala calidad y que adquirían los campesinos, no con su dinero, sino con fichas que expedía la administración de la finca.

Una revisión panorámica de la tenencia y uso de la tierra, durante el porfiriato, da la más plena y justificada razón a la Revolución de 1910. En 1900 había no menos de un 88.2% de jefes de familia sin tierra.

Respecto a la población rural, en cada entidad federativa el porcentaje de familias sin tierra ascendía a más del 95%; el coeficiente máximo del latifundismo se encontraba en México.

El latifundismo arrojaba, en el año de 1910, las siguientes cifras de concentración: existían, según el censo de ese año, 8,245 haciendas de 1,000 hectáreas o más, y 47,939 ranchos o propiedades inferiores a 1,000 hectáreas.

En ese mismo censo se insertan las cifras que transcribimos respecto al peonaje:

La población total de las haciendas y comunidades rurales era de 11,779,110 habitantes, y de esta cantidad, 5,511,284, o sea el 46.8% vivían en las haciendas.

En los pueblos con categoría de presidencia municipal, vivía el 51% restante, o sea, 6,010,455; y finalmente, en las rancherías y cuadrillas radicaban 257,371 personas, o sea el 2.2%. De esta población salían los peones para las haciendas inmediatas. Se concluye de lo anterior que en el agro mexicano eran explicables la miseria y la opresión que imperaban al llegar el porfiriato al punto mas culminante de su dominio político.

Compañías deslindadoras. Dos errores gravísimos pueden señalarse al porfirismo en materia agraria: constituirse en el realizador sistemático de lo que se llamó desamortización de los terrenos comunales, y el de haber cometido los mas atroces atentados contra la propiedad de los particulares y de los pueblos, a través de la aplicación de las leyes de baldíos y colonización. En cuanto a colonización, bástanos citar los datos oficiales publicados en 1910, que eran los siguientes: de 1896 a 1906 se adjudicaron 9,071 hectáreas distribuidas en 832 títulos,

No hubo tal colonización; este fue solo el pretexto del que se valieron los acaparadores de tierra para realizar el latifundismo y, si era posible, vender el territorio al extranjero.

No podemos dar cuenta, en el artículo 2o., de la ley de colonización de 15 de diciembre de 1833, de cómo se otorgaban grandes extensiones de tierra a los colonos; se fijaban 2,500 hectáreas como límite para la enajenación de los terrenos; el artículo 18 es el que autoriza la organización de las funestas compañías deslindadoras: -- "El ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos". En el artículo 21 es donde se establecen las bases para la donación que hará el ejecutivo a las compañías deslindadoras como compensación por lo trabajos y gastos realizados; creemos conveniente hacer la transcripción íntegra del artículo en virtud de las consecuencias graves que produjo --

posteriormente.

"Artículo 21.- En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de los terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores que dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la nación".

Los peones acasillados.- Demostrada ya y puesta de relieve la magnitud de los despojos realizados a la sombra de las leyes de desamortización y de baldíos, procede tomar en cuenta, como otro motivo poderoso de agitación, la explotación inicua a que se sujetaban a los jornaleros en la mayoría de las haciendas.

Se les llamaba peones acasillados porque vivían dentro del cascode la hacienda. El presidente municipal de Jonuta, Tabasco, decía:

"Los sirvientes de campo están sumidos en una especie de esclavitud, constituida por una deuda de 300, 400, 500 o más pesos que debe cada uno y por la ley que rige estos contratos y permite el con finamiento forzado del sirviente, quien si por esta cusa quiere cambiar de amo, disfruta solo de tres días de plazo por cada \$ 100.00 - para buscar quien pague por él".

En muchos Estados de la República existía la bárbara costumbre de perseguir como delincuentes a los peones que, en busca de mejores salarios o huyendo de malos tratamientos, se pasaban de una finca a otra.

De hecho el artículo 50., constitucional era continuamente violado; la libertad de trabajo quedaba abolida. Había familias que llevaban más de cien años trabajando para cubrir un adeudo de \$50.00 y no habían conseguido escapar de la usura de sus señores.

Los peones acasillados representaban los jornaleros de mejor salario. Ganaban 31 centavos diarios y los de tarea, a duras penas, alcanzaban en algunas regiones la cantidad de 15 centavos diarios.

Además de todo eso, en esas comunidades locales que constituían las haciendas, existían las famosas tiendas de raya, a las que

hicimos referencia anteriormente.

Los porfiristas afirmaban que el hacendado tenía dos formas de aumentar el salario de sus peones; la tierra que les daba a algunos para que la trabajaran por su cuenta después de sus labores habituales (de sol a sol) y que denominaban pegujal, y el incremento en el salario por diferencia de precio en el maíz.

Ante tal "benevolencia", el hacendado exclamaba: "El peón se encuentra tan satisfecho, que se está de por vida en la hacienda".

Así es como el hacendado tenía constituidos, en todas partes de la República, pequeños feudos que acrecentaban su poder social y económico. Por otra parte, el apoyo que recibía del poder político para mantener esta situación, le hacía prácticamente indestructible.

Ley de colonización de 1875, ampliada en 1883.- Los gobernantes insistían en pensar, en aquellos años, que nada sería mejor para el progreso de la agricultura que traer colonos extranjeros para trabajar la tierra, con nuevos y más aventajados métodos de cultivo. Soñaban todavía en las fabulosas riquezas del país descritas por Humboldt. Creían en la existencia de dilatados territorios de feraces tierras, que solo esperaban el esfuerzo del hombre para prodigar sus frutos. Lo que ocurría era que, por andar empeñados en guerras intestinas y haber sufrido agresiones de dos potencias extranjeras, la inmensa mayoría de los mexicanos no había tenido tiempo de estudiar y conocer nuestra realidad geográfica. En las zonas templadas y salubres, tierras de temporal empobrecidas por un mismo cultivo durante siglos, sujetas a la irregularidad de las lluvias y a las heladas tempranas y tardías; en las zonas cálidas, fértiles terrenos y selvas primitivas y lluviosas donde la fiebre amarilla y el paludismo acechaban al hombre; y solo aquí y allá, en distintas regiones, manchas de tierra fecunda que daban al agricultor altos rendimientos. Esas eran, en términos generales, las condiciones de la tierra de México al expedirse las leyes de colonización.

LA REVOLUCION.

Plan de San Luis.- La situación de miseria y de injusticia en que vivía la inmensa población de nuestro país hizo que, al grito de Madero en su Plan de San Luis, se le sumara la mayoría de los integrantes de nuestra gran colectividad nacional quienes, en su búsqueda de alcanzar la seguridad y la igualdad de todos ante la Ley, estuvieron dispuestos a sacrificar sus vidas, que era lo único que les pertenecía.

Transcribimos, a continuación, los capítulos que en materia agraria vivió nuestra Revolución y que siguen siendo base fundamental para no efectuar ni un ápice de regresión en sus postulados.

El Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910, surge inspirado en un ideal político, a pesar de lo cual considera el problema agrario, pero desde un punto de vista de revisar las disposiciones y fallos por los cuales las comunidades habían sido desposeídas, con el objeto de restituir esas tierras a sus primitivos propietarios, y en los casos de que no fuera posible, indemnizarlos.

Francisco I Madero no entendió el problema agrario mexicano, a pesar de que sí pensó resolverlo. En un párrafo de una carta enviada al periódico "El Imparcial", el 27 de junio de 1912, dice: - "Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante, y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas".

Plan de Ayala.- En el sur, el caudillo Emiliano Zapata, ante la actitud de Madero y expresando los deseos del sector campesino, redacta el Plan de Ayala, expedido el 28 de noviembre de 1911. En su parte medular, dicho Plan expresa los siguientes puntos:

"6.- Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o la agricultura, -- por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esa causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de la--

bor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos,

8.- A los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se les nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les corresponda, se -- destinarán para indemnización de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

9.- Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización según -- convenga; de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el Inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a -- los déspotas y conservadores que en todo tiempo ha pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso".

Plan de Veracruz.- Don Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914, dicta el Plan de Veracruz, que señala que constituye -- una adición al Plan de Guadalupe.

"El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante toda la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando reformas que la opinión pública exige como indispensables para mantener un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados",

Es necesario hacer mención de la participación que tuvo -- Francisco Villa en el problema agrario, pues concibió su solución.

Ley villista de 1915.- En la Gaceta Oficial del gobierno -- convencionista provisional, Tomo 1, No. 16, Chihuahua, 7 de junio de 1915, se publicó una ley agraria firmada por el general Francisco Villa en la ciudad de León, el 24 de mayo de 1915, después de las dos -- tremendas derrotas sufridas por la División del Norte al atacar la plaza de Celaya a principios y mediados del mes inmediato anterior, y cuando las tropas villistas se hallaban prácticamente cercadas -- por el Ejército Constitucionalista. Unos cuantos días después, del primero al cinco de junio, se libró una gran batalla, resultando -- otra vez vencidos los soldados al mando del famoso guerrillero norteño. A partir de entonces, el general Villa se fué replegando hacia el norte del país, infligiéndole sus enemigos derrota tras derrota hasta dejarlo reducido a jefe de un grupo equivalente a un regimiento. En tales circunstancias, parece incuestionable que la Ley Agra-

ría del villismo no pudo tener aplicación alguna. Empero, puede tener cierto interés ofrecer el resumen siguiente de la ley mencionada:

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

Ley de Enero de 1915.

"Artículo 1o. Se declaran nulas:

- I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas, y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o --cualquiera otra autoridad local, en controversia a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
- II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, -congregaciones o comunidades, y
- III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por -compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la -Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegal

mente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de reparto o de cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades.

Artículo 1o.- La división o reparto que se hubiera hecho legalmente entre los vecinos de un pueblo, rancharía, congregación o comunidad y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser anulada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3o.- Los pueblos que necesitando, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados,

Artículo 4o.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieran, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

- I.- La Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen.
- II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.
- III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesitan, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5o.- Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 6o.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieren sido invadidas y ocupadas ilegalmente y a que se refiere el artículo 1o., de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Pero en los casos en los que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultaren la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado

del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras, para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7o.- La autoridad respectiva, en vista de la solicitud presentada, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos; y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita.

Artículo 8o.- La resolución de los gobernadores o jefes militares, ya sea favorable o adversa a la solicitud presentada, tendrá el carácter de provisional, y deberá ser revisada por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación; a cuyo efecto, el expediente pasará a la Comisión Local Agraria y ésta, a su vez, lo remitirá íntegro, con todos los documentos y demás datos que estime necesarios, a la Comisión Nacional, dejándose copia completa de él.

Artículo 9o.- La Comisión Nacional Agraria, recibido el expediente, dictaminará sobre la aprobación, modificación o revocación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista de su dictamen, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, dictará la resolución que proceda, de la que se enviará copia debidamente autorizada a la Comisión Local respectiva para su notificación a los interesados y su debido cumplimiento. Si la resolución es favorable, la Comisión Local pasará dicha copia, así como la del expediente, al Comité Particular Ejecutivo, a fin de que, deslindado, identificando y midiendo los terrenos, proceda a hacer entrega de ellos a los interesados.

Ejecutada la resolución por el Comité Particular Ejecutivo, volverá el expediente a la Comisión Local, con las actas de ejecución, en las que se harán constar los incidentes que en ellas surjan, y ésta remitirá todo con un informe complementario a la Comisión Nacional, a efecto de que, en los casos que proceda, se expidan los títulos respectivos por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

Artículo 10o.- Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, - pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procede la restitución hecha a un pueblo, la sentencia solo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Artículo 11o.- Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Artículo 12o.- Los gobernadores de los Estados o en su caso los Jefes Militares de cada región autorizados por el Encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

Transitorio.- Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación. Mientras no concluya la actual guerra civil, las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupados.

Constitución y Reformas. Dado en la H. Veracruz el 6 de enero de 1915,

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución.

V. Carranza",

Como antecedente del artículo 27, podemos señalar la primera ley en materia agraria. Asimismo es indispensable señalar a su creador, el gran jurista mexicano don Luis Cabrera, quien redacta íntegramente esta ley, que es uno de los principios básicos del derecho agrario en nuestro país y cuyos contenidos fundamentales se resumen en la siguiente forma:

1o.- Declara la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de los indígenas, de las composiciones de las ventas, concesiones y deslindes realizados en obediencia a la ley del 25 de junio de 1856.

2o.- Crea una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local en cada Estado o Territorio y los particulares ejecutivos que se necesiten.

3o.- Faculta a los jefes militares autorizándolos previamente para dotar o restituir ejidos en calidad de provisionales, a los pueblos solicitantes.

El contenido de esta ley viene a plasmarse en la Constitución del 5 de febrero de 1917, dentro del artículo 27,

Posteriormente, en el año de 1934 se reformó la Constitución de 1917 y se agregó un artículo transitorio que abrogó la ley de 6 de enero de 1915.

SISTEMATICA JURIDICA DEL PROBLEMA AGRARIO.

DERECHO AGRARIO.- Para determinar el concepto de Derecho Agrario conviene precisar, previamente, el alcance y contenido de los términos "derecho" por una parte, y "agrario" por la otra.

Derecho, etimológicamente, tiene diversas acepciones: significa: recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro; severo, rígido; justo, fundado, razonable; conjunto de leyes que regulan la convivencia social y que impone coactivamente el Estado. En el campo de la propia disciplina jurídica el término admite diversas definiciones, según el punto de vista que se adopte; así se habla de Derecho Objetivo, Subjetivo, Positivo, Vigente, Natural, Público, Privado, Internacional, etc. Nosotros adoptaremos el criterio objetivo al exponer nuestro concepto acerca del Derecho Agrario, por ser el más usual y general.

Agrario, deriva del latín, "agrarius, ager, agri, campo; -- significando lo referente al campo, a la agricultura. Agricultura, a su vez, procede de ager, agri, campo; y cultura, cultivo, por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra. Las citadas derivaciones etimológicas nos inducen a considerar que el término agrario en su acepción; tiene un significado más amplio que las palabras agrícola y agricultura, cuyo campo específico queda subsumido en el primero de los conceptos. Esta inferencia es particularmente importante, porque viene a justificar nuestro concepto respecto del Derecho Agrario y particularmente la noción relativa a la Reforma Agraria Mexicana, que una corriente de opinión, erróneamente, reduce, apoyándose en un elemento meramente formal, a las leyes que reglamentan la distribución y tenencia de la propiedad rural.

En mérito a las nociones anteriores consideramos que el Derecho Agrario, en su sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica.

REFORMA AGRARIA,

Hemos precisado el concepto etimológico del término "agrario". Ahora bien, Reforma es acción y efecto de reformar; y reformar, proviene del latín, reformare, que significa dar nueva forma, rehacer; reparar, restaurar, restablecer, reponer; arreglar, corregir, poner en orden. Consecuentemente la Reforma Agraria Mexicana es una Institución, cuyo objetivo total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular, y de la Nación, en general.

PROBLEMA AGRARIO.

El problema agrario es una cuestión compleja de carácter socio-económico, fundamentalmente manifestada, en la realidad del país, a través de una regulación inadecuada, inconveniente y perjudicial en las formas de tenencia de la tierra y en el sistema de explotación, que se refleja en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y en un atraso general en la economía de la Nación, y el cual debe resolverse por medio de los procedimientos técnicos que proporciona la ciencia.

POLITICA AGRARIA.

Política proviene del latín "politice" y ésta del griego -- "politiké", significando arte de gobernar, mediante la expedición y aplicación de leyes y reglamentos, para mantener la seguridad pública y conservar el orden y las buenas costumbres.

La política agraria es la técnica utilizada por el Gobierno para dirigir y conducir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales, en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola aplicando los adelantos de la ciencia. La política agraria puede ser buena o mala, positiva o negativa, atendiendo a los resultados logrados.

ESTRUCTURA AGRARIA.

Estructura etimológicamente proviene del latín "structura" y significa la distribución y orden de las partes de un cuerpo, una obra o cualquier otra cosa. Consecuentemente, por estructura agraria debemos entender el conjunto de principios rectores, de institu-

ciones fundamentales, de base orgánicas, que sistematizan la materia agraria y consagra y sanciona el orden jurídico,

PRINCIPIOS RECTORES DE LA REFORMA AGRARIA.

Las normas supremas de la Reforma Agraria Mexicana, que constituyen el sistema total del Derecho Agrario y que le dan unidad y armonía de conjunto a la Legislación, se encuentran consagradas en el artículo 27, fundamentalmente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una jerarquía jurídica del más alto nivel.

Esta circunstancia y el hecho cierto de que el Problema Agrario de México sigue siendo fundamental en la problemática socio-económica del país, viene a justificar la opinión sustentada en la exposición de motivos, por la Comisión que formuló la iniciativa correspondiente en el Constituyente de 1917, al afirmar que: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución".

En este breve estudio, vamos a referirnos a las diversas disposiciones que se contienen en el artículo 27 constitucional, haciendo algunas consideraciones de carácter general.

El primer párrafo expresa: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Dicha norma constitucional, contiene un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía del Estado Mexicano sobre su territorio; reiterando el dominio eminente que éste tiene reservado dentro de los límites del territorio nacional. Resulta evidente, a la luz de la técnica jurídica, que el Derecho consagrado en la citada disposición constitucional, corresponde al Estado que, como sujeto de derecho, es titular de derechos obligaciones, y no a la Nación, que es un típico concepto sociológico.

El párrafo segundo establece que: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Tanto este párrafo, como el primero, no han sufrido modificaciones desde que fué aprobado el texto original.

Expropiación es acción y efecto de expropiar. Expropiar, término compuesto de ex, palabra latina que expresa "fuera de" y propio, que alude a pertenencia o sea al derecho de propiedad que co-

responde a una persona sobre una cosa, significa: privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y -- otorgándole, a cambio, una indemnización.

La doctrina moderna fundamental el derecho de expropiación en el principio de solidaridad, en virtud del cual, el interés particular cede ante el superior de la colectividad, atendiendo a la función social que debe cumplir la institución de la propiedad.

La expropiación, según el texto constitucional, procede por motivos de interés público. Autores distinguidos, entre ellos el -- Doctor Lucio Mendieta y Núñez, considera que dentro de la expresión "interés público", se comprende el interés social y el nacional. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria sustentada en el amparo promovido por Mercedes Castellanos viuda de Zapata, Toca 605/36-1a., ha establecido: "La utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: La utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la -- utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional".

El propio párrafo comentado, señala que la expropiación debe realizarse mediante indemnización. El artículo 27 de la Constitución de 1857, ordenaba que la expropiación sería "previa" indemnización. Este cambio de expresión ha motivado diversas interpretaciones. La Suprema Corte, originalmente, estableció en diversas tesis, que la indemnización debería ser previa o simultánea, exceptuando las expropiaciones agrarias. El doctor Mendieta y Núñez en su obra "El Sistema Agrario Constitucional", indica: "Nosotros consideramos que -- al adoptar el Constituyente de 1917, la palabra "mediante" en lugar de la palabra "previa", quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropiación, ésa fue la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en sentido socialista". La ley de expropiación fija un plazo máximo de diez años, para el pago de la indemnización; se exceptúan desde luego, -- las expropiaciones agrarias sujetas a un régimen especial.

La expropiación debe ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente, según su competencia constitucional, atendiendo a lo que se establece en el inciso segundo, fracción VI, párrafo séptimo del artículo 27 constitucional, concebido en los siguientes términos: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de

utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". A nuestro juicio, técnicamente, es más adecuado que el referido inciso forme parte del párrafo segundo, donde se establece el derecho de expropiación.

Sin lugar a dudas, uno de los párrafos más importantes y trascendentales del artículo 27 constitucional, por sus proyecciones económico-sociales, así como por las amplias facultades que otorga al Estado Mexicano para lograr la justicia social distributiva, es el tercero, cuyo texto vigente a partir de la Reforma publicada en el Diario Oficial de 10 de diciembre de 1934, es el siguiente: La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

En el texto original se ordenaba el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad en términos generales; a partir de la Reforma de 1934, según es de verse, se establece el respeto y fomento de la pequeña propiedad, a condición de que sea agrícola y esté en explotación, en mérito a la función social que le compete.

La última parte de la disposición comentada, en su fórmula original, hablaba de los "pueblos, rancharías y comunidades que ca--

rezcan de tierras y aguas..." y fue sustituida por el concepto "núcleo de población" en la Reforma de 1934, con el propósito de evitar los graves problemas y grandes dificultades en la aplicación de la Reforma Agraria, suscitados a consecuencias de las "categorías políticas" instituidas en la Legislación Reglamentaria, del párrafo que analizamos. Esta Reforma se inspiró en las consideraciones realizadas por un ilustre jurista mexicano, don Narciso Bassols en su obra intitulada "Nueva Ley Agraria", donde funda y comenta las disposiciones que se contienen en la "Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas" de 23 de abril de 1927 y de la que él es autor.

Debemos señalar, además, que la Reforma de 1934 suprimió -- del texto vigente, el siguiente párrafo que figuró al final del texto original "Por tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerarán de utilidad pública".

Tres importantes facultades en favor del Estado, otorga el párrafo tercero: Una el derecho de imponer a la propiedad privada -- las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuida de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Para determinar los alcances de la primera de las facultades, es pertinente considerar que se entiende por modalidad en el -- campo jurídico, Gramaticalmente, modalidad quiere decir: "modo de ser o de manifestarse una cosa". Modo a su vez, deriva del latín, modus, significando: "forma variable y determinada que puede recibir o no -- un ser, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia".

Aplicando esas nociones en la interpretación del párrafo -- comentado, diremos que por modalidad a la propiedad privada, entendemos la forma variable y determinada legalmente, que puede imponerse a la Institución, sin que se consuma su substancia o se destruya su esencia.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado -- que: "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad. (Toca 605/36 - Am -- paro promovido por Mercedes Castellanos viudad de Zapata).

Ahora bien, las modalidades a la propiedad privada solamente pueden establecerse por motivo de interés público al que ya nos referimos cuando hablamos de la expropiación.

La facultad de imponer modalidades corresponde al Estado Mexicano, representado por los Poderes de la Federación. La H. Suprema Corte de Justicia ha establecido: "La Nación es única, sus derechos y obligaciones no pueden ser representados sino por el Poder Federal. La facultad de la Federación y de los Estados para determinar en sus respectivas jurisdicciones los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, está subordinada al derecho que tiene la Nación, representada por sus órganos propios, para dictar las leyes federales en relación con la facultad que tiene de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. (Toca 6656/56. Juicio de Amparo promovido por Antonio Ahumada).

En relación con la disposición que faculta al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, estimamos que constituye un derecho de la mayor relevancia, por cuanto permite al Estado orientar su política hacia la plena realización de la justicia social distributiva, tan necesaria para el pueblo de México, abrumado de necesidades y carencias. Para lograr tal propósito el párrafo que analizamos ordena que se dicten las medidas necesarias que el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Entendemos que estas medidas son enunciativas y no limitativas de la facultad que corresponde al Estado Mexicano en esta materia.

La última de las facultades permite al Estado Mexicano afectar la propiedad privada, con la sola excepción de respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación, para hacer efectivo el derecho dotatorio de tierras y aguas que establece la propia disposición en favor de los núcleos de población necesitados.

El párrafo tercero, en concordancia con el primero, del artículo 27 constitucional, viene a cambiar el concepto clásico o romanista de la propiedad, por cuanto hace prevalecer la función social de la institución, dándole un carácter dinámico al derecho.

Esta norma constitucional por los términos generales en que

está concebida y redactada, por su evidente espíritu de justicia social, otorga al Estado Mexicano las más amplias facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, según el caso, que tiendan a lograr el bien común, como una de las metas supremas del sistema jurídico mexicano.

El agua desde la antigüedad ha sido un recurso altamente importante en el desarrollo y progreso de los pueblos, sobre todo cuando su economía tiene un perfil preponderantemente agrícola; esto explica la razón y fundamento que tuvo el Constituyente de 1917 para fijar las bases generales de la estructura jurídica en materia de aguas, determinando constitucionalmente las que son propiedad de la Nación, cuyo dominio se declara inalienable e imprescriptible. En efecto, el párrafo quinto del artículo 27 expresa: "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inician las primeras aguas permanente, intermitentes o torrenticiales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizarán en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

El párrafo anterior fué reformado por sendos decretos publicados el 21 de abril de 1945 y el 20 de enero de 1960.

Al principio del párrafo Sexto se establece que el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible.

Resulta lamentable que esta materia tan importante, merezca poca atención tanto de las autoridades encargadas del ramo, como de los técnicos y estudiosos de la materia. Existen escasos estudios sobre el particular y la legislación reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27, que comentamos, contiene disposiciones obsoletas que impiden una eficiente política en materia y aprovechamiento de aguas y conservación de recursos acuíferos. Debe procederse a la revisión y actualización de las instituciones vigentes en este renglón: La Ley de Aguas propiedad nacional del 30 de agosto de 1934, la Ley de Riego de 30 de diciembre de 1946, la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de agua del subsuelo publicada el 31 de diciembre de 1956 y demás disposiciones reglamentarias.

El párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución alude a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas. Está subdividido en 18 fracciones y algunas de éstas en incisos. Varias de las aludidas fracciones no se refieren a capacidad propiamente dicha. Haremos un breve análisis de las principales disposiciones.

La fracción primera establece el principio de que solamente los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedad mexicana, tienen derecho de adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones para obtener concesiones para explotar minas o aguas. El Estado puede otorgar la misma prerrogativa a los extranjeros, a condición de que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a ellos, bajo pena de perderlos en beneficio de la Nación. En una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o de 50 en las zonas costeras, no podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, por ningún motivo. Esta prohibición absoluta tiene como fundamento y razón una amarga experiencia histórica, con motivo de la aplicación de las Leyes de Baldíos y Colonización en el Siglo XIX.

Los Estados extranjeros pueden adquirir la propiedad privada de aquellos inmuebles necesarios para el servicio directo de sus Embajadas y legislaciones, en caso de reciprocidad.

La fracción segunda ordena que: "Las asociaciones religiosas denominadas Iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes -- que se hayaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios y asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construído o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación".

Ese mandamiento constitucional tiene como apoyo la realidad histórica de México y como antecedentes las diversas células reales que prohibían a las instituciones eclesiásticas adquirir bienes en la época colonial, así como la Ley de desamortización de 25 de junio de 1856, la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 12 de junio de 1859 y el Artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857.

La fracción tercera, limita la capacidad de las instituciones de beneficencia pública y privada, para adquirir únicamente -- aquellos bienes inmuebles indispensables para realizar su objeto. -- Pero las autoriza para adquirir, tener o administrar capitales, impuestos sobre bienes raíces, a condición de que el plazo de imposición no exceda de diez años, y que estén bajo el patronato, administración o vigilancia de corporaciones religiosas o ministros de los cultos o sus asimilados, aún cuando no estén en ejercicio.

Las sociedades comerciales por acciones, expresa la fracción cuarta, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Solamente podrán adquirir, poseer o administrar terrenos en la extensión estrictamente necesaria para realizar su objeto social. -- El Ejecutivo de la Unión o los de los Estados quedan facultados para señalar, en cada caso, la referida extensión.

La fracción quinta establece una disposición idéntica a la anterior en tratándose de los bancos debidamente autorizados; pero -- les permite tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas o rústicas de conformidad con las leyes correspondientes.

La fracción sexta contempla la capacidad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, de los núcleos dotados, así como de los estados, el Distrito Federal, los territorios y municipios, al expresar que: "Fuera de las corporaciones que se refieren las fracciones 3a. 4a. y 5a., así como de los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, El Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

En la fracción séptima se vuelve a insistir en la capacidad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal, para disfrutar en común de las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les restituyan.

En el inciso segundo, se declaran de jurisdicción federal todas las cuestiones por límite de terrenos comunales, dándole competencia al Ejecutivo Federal para resolver dichos conflictos, pero autorizando a las partes inconformes para reclamar la resolución del Presidente de la República ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El inciso tercero, establece que la Ley reglamentaria fijará el procedimiento correspondiente. Este se encuentra regulado en los capítulos segundo y tercero, título quinto, libro cuarto del Código Agrario. Los dos últimos incisos fueron adicionados por Decreto publicado el 6 de diciembre de 1937 en el Diario Oficial.

La fracción ocho reitera diversas nulidades ya establecidas en el Artículo 1o. del decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, con el que se inicia la Legislación de la Reforma Agraria Mexicana, incluidas en el texto original del artículo 27, en los términos siguientes:

SE DECLARAN NULAS:

- A).- Todas las enajenaciones de tierras, y aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- B).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cual-

quer otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876, hasta la fecha, en las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

C).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a núcleos de población".

Se exceptúan de la nulidad anterior las tierras que habiendo sido tituladas en los repartimientos realizados conforme a la Ley de 25 de junio de 1856. (Ley de Desamortización), sean poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años, siempre y cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

En la fracción novena se sanciona la nulidad de la división o reparto realizado con apariencia de legítimo entre los vecinos de un núcleo de población, cuando haya habido error o vicios y siempre que la nulidad sea solicitada por las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de las tierras, objeto de la división, o una cuarta parte de los vecinos en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos. Esta fracción tiene su antecedente directo en el artículo segundo de la Ley del 6 de enero de 1915 y está reglamentada en el Código Agrario Vigente en el capítulo único, título cuarto, del libro cuarto.

La fracción décima, que en su primer inciso, substancialmente reproduce el artículo tercero de la Ley del 6 de enero de 1915, hace hincapié en el derecho de los núcleos de población necesitados para ser dotados con tierras y aguas suficientes, a cuyo objeto el Gobierno Federal expropiará por su cuenta los bienes suficientes para cumplir con esa finalidad, tomándolos de los más inmediatos a los pueblos necesitados. (¿ El artículo 57 del Código Agrario señala como afectables, todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros, a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante?).

En el inciso segundo establece que la unidad individual de dotación no debe ser, en lo sucesivo, menor de diez hectáreas de riego o humedad, o de sus equivalentes en otras clases de tierras. El presente inciso se adicionó por Decreto publicado el 12 de febrero de 1947. La unidad individual de dotación en el primer Código Agrario de 1934 y en el de 1940, se fijó en cuatro hectáreas de riego y

ocho de temporal, en el Código vigente, hasta antes de la Reforma -- Constitucional era de seis y doce hectáreas respectivamente.

La fracción décima primera crea, para los efectos de las -- disposiciones agrarias contenidas en el artículo 27 constitucional y Leyes Reglamentarias que se expidan, los siguientes organismos:

- 1.- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar y ejecutar las Leyes Agrarias. Es el actual Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 2.- Un Cuerpo Consultivo Agrario compuesto de cinco personas. El actual Cuerpo consultivo, conforme al artículo séptimo del Código Agrario, está integrado por nueve personas, en su mayoría Ingeneros Agrónomos.
- 3.- Una Comisión Mixta que funcionará en cada uno de los Estados, -- Territorios y Distrito Federal. Las Comisiones Agrarias Mixtas se integran por cinco miembros: el Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización funge como su Presidente, el Secretario y Segundo Vocal son nombrados y removidos por el Ejecutivo Local; el Primer Vocal corresponde a la Federación y el Tercero representa a los campesinos y lo nombra el Presidente de la República a propuesta de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos.
- 4.- Los Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios. Este organismo está integrado por un Presidente, un Secretario y un Vocal.
- 5.- Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos, integrados por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, y sus respectivos suplentes.

Las fracciones doce y trece sientan las bases generales de los procedimientos restitutorio y dotatorio. Las solicitudes se presentarán ante el Gobernador de la Entidad correspondiente, quien las turnará a la Comisión Agraria Mixta respectiva, la que substanciará los expedientes en plazo perentorio y formulará los dictámenes que serán sometidos a consideración del Gobernador; este Funcionario resolverá en la Primera Instancia, Acto contínuo, o cuando el Gobernador no resuelva dentro del plazo legal, el expediente se turnará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para su revisión, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, se somete a consideración del C. Presidente de la República para que resuelva en definitiva como Suprema Autoridad Agraria.

Los dos primeros incisos de la fracción decimacuarta están

concebidos en los términos siguientes:

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o -- restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados -- dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida".

Dichos textos datan de la Reforma Constitucional publicada el 10 de enero de 1934. Anteriormente, el artículo diez de la Ley -- de 6 de enero de 1915, que estuvo en vigor hasta el 23 de diciembre de 1931, establecía que: "Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro -- del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

El ejercicio abusivo del juicio de amparo y de otros recursos judiciales utilizados por los propietarios afectados con dotaciones y restituciones de tierras, bosques y aguas, que obstaculizaban muy seriamente los repartos agrarios, determinó que se promoviera -- una Reforma Constitucional, publicada el 23 de diciembre de 1931, que modificó el citado artículo 10 en los siguientes términos: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de -- ejidos o aguas, que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo". (Hay que tener presente que la Ley -- del 6 de enero fué elevada al rango de Ley Constitucional por el propio artículo 27).

Por decreto publicado el 12 de febrero de 1947 se agregó a

la fracción XIV el inciso tercero, por el cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se ha ya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, tienen la facultad de promover el juicio de amparo, contra las afectaciones agrarias ilegales de sus tierras o aguas. Mediante esta disposición se pretende otorgar un medio de defensa y protección, en favor de la pequeña propiedad agrícola en explotación, en consonancia con el espíritu del propio artículo 27, pero el derecho de recurrir al juicio de garantías se condicionó a la circunstancia de que el pequeño propietario o poseedor tenga su certificado de inafectabilidad en el momento de interponer el juicio.

En la fracción décima quinta, inciso primero, se reitera la protección a la pequeña propiedad, afirmando que las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y demás autoridades agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, incurriendo en responsabilidad en el caso de otorgar dotaciones que las afecten,

Durante muchos años no se tuvo un concepto a una delimitación precisa de lo que era la pequeña propiedad: hasta que en la ley reglamentaria primero, y después en la propia Constitución, se fijaron sus límites. El doctor Mendieta y Núñez, en su "Sistema Agrario Constitucional" expone los siguientes cuatro criterios sustentados para definir o determinar la pequeña propiedad:

- A).- Pequeña propiedad es la extensión hasta de cincuenta hectáreas que constitucionalmente, es inafectable en caso de restitución;
- B).- La pequeña propiedad, es aquella propiedad menos extensa de las inmediatas al pueblo solicitante de ejidos. Aquí se determina la pequeña propiedad comparando la extensión de los latifundios más próximos al núcleo de población solicitante y estimando pequeña propiedad al de menor extensión territorial;
- C).- Pequeña propiedad es la extensión máxima que en cada Estado, Territorio o Distrito Federal pueda poseer un solo individuo o sociedad de conformidad con la facultad que la Constitución otorga a las entidades federativas sobre este particular; y
- D).- La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en varias de sus tesis, señala este concepto: "En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que pueda cultivar por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

La fracción que analizamos fue adicionada con seis incisos, según Decreto publicado el 12 de febrero de 1947, en los que, funda-

mentalmente, se precisa y establece la extensión de la pequeña propiedad agrícola o ganadera. En efecto, se expresa: "Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierra, siempre que estén en explotación. Para determinar las equivalencias se computa una hectárea de riego por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos".

Se estima, además como pequeña propiedad:

- A).- Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;
- B).- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo;
- C).- Hasta trescientas hectáreas dedicadas al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Pequeña propiedad ganadera es aquella superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Evidentemente resulta excesiva la superficie correspondiente a la pequeña propiedad ganadera, si tenemos en consideración que la superficie en terreno de agostadero de buena calidad puede ser hasta de cinco mil hectáreas atento a lo dispuesto por el párrafo segundo, fracción V. artículo quinto, del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, publicado el 9 de octubre de 1948. La Legislación en esta materia debe orientarse a promover los sistemas de ganadería intensiva, en lugar de los tradicionales en los que son menester grandes superficies para mal explotar los pastos naturales.

En el último inciso se determina que la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, con certificado de inafectabilidad, no podrá ser afectada aún cuando rebase los límites señalados en los incisos anteriores, si ello es debido a obras efectuadas por sus dueños o poseedores para mejorar la calidad de sus tierras.

La fracción decimasexta manda que las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse en el momento de ejecutarse las resoluciones presidenciales.

La fracción decimaséptima faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para que, en sus jurisdicciones respectivas, expidan leyes fijando la extensión máxima de la propie-

dad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, sujetándose a las bases siguientes:

- A).- Se fijará la extensión máxima de la propiedad;
- B).- Los propietarios fraccionarán los excedentes en el plazo fijado por la Ley, vendiéndose los lotes en los términos y condiciones fijadas en la legislación reglamentaria;
- C).- Si hubiere oposición del propietario para realizar el fraccionamiento, éste se hará por cuenta del Gobierno, mediante la expropiación;
- D).- El valor de los lotes se pagará en anualidades que amorticen capital e intereses. Estos últimos no excederán del tres por ciento anual;
- E).- Los dueños están obligados a recibir bonos de la deuda agraria local. El Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria;
- F).- Ningún fraccionamiento deberá ser autorizado sin que estén satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población. Existiendo proyecto de fraccionamiento, los expedientes agrarios se tramitarán de oficio y en plazo perentorio; y
- G).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que lo constituyan, los cuales serán inalienables, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen.

Por último la fracción decimoctava declara revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores y desde el año de 1876, que hayan dado origen al acaparamiento de tierras, aguas y demás recursos naturales. Se faculta al Ejecutivo Federal para declararlos nulos cuando impliquen graves perjuicios para el interés público.

Además de las normas aludidas, el sistema constitucional en materia agraria se complementa, en forma directa con las siguientes disposiciones:

- A).- Artículo tercero por cuanto sirve de fundamento a la educación rural y en él se apoya la Ley de Educación Agrícola publicada en el Diario Oficial de 6 de julio de 1946.
- B).- Artículo siete, el cual establece, en un párrafo adicional que se agregó a la Fracción II por decreto de 30 de abril de 1962, lo siguiente: "En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de "

hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria, y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal".

Esta disposición ha dado origen a las reformas introducidas a la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal por decreto de 3 de enero de 1963, estableciendo reglas de excepción en materia de amparo, cuando se trate de núcleos de población ejidal o de aquellos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, así como de ejidatarios y comuneros.

C).- Artículo ciento veintitrés; en cuanto sus disposiciones son de aplicación a los jornaleros o trabajadores agrícolas.

INSTITUCIONES FUNDAMENTALES REGULADAS POR EL CODIGO AGRARIO.

El vigente Código Agrario fué expedido el 31 de diciembre de 1942 y publicado en el Diario Oficial del 21 de abril de 1943. Constó originalmente, de 362 artículos más 5 transitorios.

Su contenido se divide en cinco libros relativos a Organización y Competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales; Redistribución de la Propiedad Agraria; Régimen de Propiedad y Explotación de Bienes Ejidales y Comunales; Procedimientos Agrarios, en el que se incluye el Título Sexto, Capítulo Único, que trata del Registro Agrario Nacional y Sanciones en Materia Agraria, respectivamente. Los libros se subdividen en títulos y éstos en capítulos. Al final se incluye un capítulo de Disposiciones Generales, concluyendo con los Transitorios.

LIBRO PRIMERO:

En la parte primera del Código Agrario se regula la Organización y Competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales. Es pertinente advertir que el legislador estableció una doble distinción, primero entre autoridades y órganos agrarios y a continuación entre autoridades y órganos del Estado e Instituciones propias de los núcleos de población,

Por disposición del artículo 10., son autoridades agrarias:

- 1).- El Presidente de la República;
- 2).- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

- 3).- El Jefe del Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización;
- 4).- El Secretario de Agricultura y Ganadería; y
- 5).- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

El Artículo 2o., alude a los siguientes órganos agrarios:

- 1).- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con todas las oficinas que lo integran, incluyendo El Cuerpo Consultivo Agrario;
- 2).- Las Comisiones Agrarias Mixtas;
- 3).- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y
- 4).- El Departamento de Asuntos Indígenas.

Debemos hacer la consideración de que el Código Agrario en vigor, desde sus primeras disposiciones, resulta anacrónico y obsoleto. En efecto, las denominaciones que utiliza de "Departamento Agrario" y "Secretaría de Agricultura y Fomento", no corresponden a la realidad actual de dichas instituciones. Por otra parte, el extinto Departamento de Asuntos Indígenas, ya suprimido al dictarse la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de -- 1946, dejó de ser órgano agrario. En la actualidad, parte de sus -- funciones corresponden a la Secretaría de Educación Pública que las ejerce a través de la Dirección General de Asuntos Indígenas. Además omite señalar a otras dependencias del Ejecutivo Federal que tienen la calidad indiscutible de autoridades y órganos agrarios, citando como ejemplo típico al Secretario y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Son órganos, la Ley impropiaamente los nombra autoridades, - de los núcleos de población.

- 1).- La Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros;
- 2).- Los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales; y
- 3).- El Consejo de Vigilancia.

Los Comités Particulares Ejecutivos representan a los nú--cleos de población en los procedimientos correspondientes y duran en funciones hasta en tanto se ejecuta el mandamiento del Gobernador si es favorable o el del Ejecutivo Federal en caso contrario.

El Ciudadano Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, según mandamiento constitucional reiterado por el art.

33 del Código Agrario; encargado de resolver en definitiva los diversos procedimientos agrarios, con excepción del relativo a los conflictos por límites de bienes comunales.

Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, dictarán los mandamientos para resolver en primera instancia y emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola y expropiación de bienes ejidales, amén de otras tareas de tipo meramente administrativo.

El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene la responsabilidad política, técnica y administrativa derivada de la aplicación del Código Agrario y sus reglamentos,

Corresponde al Secretario de Agricultura y Ganadería la responsabilidad política, técnica y administrativa en la planificación, organización y desarrollo de la producción agropecuaria, actividades productivas complementarias y fomento de la industria rural ejidal.

Las atribuciones fundamentales del Cuerpo Consultivo Agrario son dictaminar en los expedientes que debe resolver el Presidente de la República; revisar y autorizar los planos proyectos y emitir opinión en todas aquellas cuestiones de su competencia.

Las Comisiones Agrarias Mixtas deben substanciar los expedientes agrarios que se tramitan en primera instancia, formular los dictámenes correspondientes y emitir opinión en materia de creación de nuevos centros de población y expropiaciones de bienes ejidales.

Los Comités Ejecutivos Agrarios, hemos dicho, representan legalmente a los núcleos de población durante los trámites de expedientes agrarios y tienen a su cargo convocar a la Asamblea General y entregar al Comisariado la documentación correspondiente al concederse la posesión de tierras y aguas en cumplimiento de la resolución agraria,

La Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros, constituye el órgano supremo del núcleo de población y entre sus atribuciones principales están la de elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales y del Consejo de Vigilancia; aprobar o modificar las determinaciones del Comisariado; revisar y aprobar los informes rendidos por este último; dictar los acuerdos relativos a la administración de los bienes ejidales o comunales y pedir la intervención de las autoridades en las solicitudes de suspensión o privación de derechos agrarios,

El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales representa al núcleo de población ante toda clase de autoridades, con el carácter de un mandatario general, y entre sus atribuciones más importantes podemos mencionar las siguientes: administrar los bienes ejidales o comunales; vigilar los sistemas de explotación individual o colectiva que se adopten; citar y presidir las Asambleas Generales y rendir los informes de labores correspondientes; cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dicten las Autoridades Agrarias, la Asamblea General y observar las disposiciones del Código Agrario y sus reglamentos.

La función principal del Consejo de Vigilancia es fiscalizar los actos del Comisariado para comprobar si se ajustan a la Ley y revisar mensualmente las cuentas del Comisariado, informando a la Asamblea General.

LIBRO SEGUNDO,

Este libro se intitula "Redistribución de la Propiedad Agraria" y se integra por cuatro títulos, que, respectivamente, se refieren a Restitución de Tierras y Aguas: Dotación de Tierras y Aguas; Nulidad de Fraccionamientos y Bienes Comunales.

Título Primero.- RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS. El Art. 46 del Código establece que los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques y aguas, tendrán derecho a que se les restituyan, comprobando:

- A).- Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas, que pretenden se les restituyan;
- B).- Que fueron despojados por cualquiera de los actos declarados nulos por la Fracc. VIII párrafo séptimo, del artículo 27 constitucional,

Son inafectables por restitución, art. 48:

- A).- Las tierras y aguas tituladas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856 (Ley de desamortización);
- B).- Hasta 50 has. de riego, poseídas a nombre propio y a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento al propietario o poseedor;
- C).- Las aguas necesarias para uso doméstico de la población;
- D).- Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación; y
- E).- Las aguas destinadas a servicios públicos.

Título Segundo.- DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS. El material del presente título se distribuye en ocho capítulos, en la forma siguiente:

Capítulo Primero.- Capacidad de los núcleos de población.- Conforme al artículo 50 del Código, dos son los requisitos que determinan la capacidad de los núcleos de población en materia dotatoria:

1.- El estado de necesidad, es decir, que carezcan de tierras, bosques o aguas o no los tengan en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades; y

2.- Que tengan una existencia anterior a la fecha de la solicitud de dotación por el término de seis meses como mínimo.

Tiene capacidad para solicitar y obtener la ampliación de sus ejidos, los núcleos de población donde existan 20 o mas personas carentes de parcela (Art. 52).

Los grupos de 20 o más individuos, que reúnan los requisitos fijados por el Art. 54 aún cuando pertenezcan a distintos poblados, son aptos para solicitar la creación de un nuevo centro de población,

Carecen de capacidad selectiva para obtener dotación de tierras, bosques o aguas, (Art. 51):

- A).- La Capital de la República, la de los Estados o Territorios Federales;
- B).- Los núcleos de población con menos de 20 individuos capacitados;
- C).- Las poblaciones de más de 10,000 habitantes, con o menos de 150 personas con capacidad ejidal;
- D).- Los puertos de mar con tráfico de altura y los fronterizos con línea ferroviaria internacional;
- E).- Los centros de población creados dentro de los sistemas de colonización; y
- F).- Las Colonias Agrícolas.

Capítulo Segundo.- Capacidad individual en materia agraria.- Para ser ejidatarios es menester, conforme a lo que se señala en el Art. 54, satisfacer estos requisitos:

- A).- Ser mexicano por nacimiento;
- B).- Ser mayor de 16 años si es varón y soltero o de cualquiera edad

si se es casado o mujer soltera o viuda, y tiene familia a su cargo;

- C).- Residir en el poblado solicitante por lo menos seis meses antes de la solicitud dotatoria o del acuerdo que inicie de oficio el procedimiento;
- D).- Trabajar personalmente la tierra como oficio habitual;
- E).- No poseer a nombre propio y a título de dominio, tierras con extensión igual o superior a la unidad de dotación; y
- F).- No poseer un capital mayor de \$ 2,500.00 dedicado a actividades industriales o comerciales, o un capital destinado a la agricultura que exceda de \$ 5,000.00,

Se reconoce capacidad individual a los alumnos que terminen sus estudios en escuelas de enseñanza agrícola, media especial y sub profesional, si satisfacen los requisitos a, b, c y f; y a los peo-nes de las haciendas que reúnan los requisitos del Art. 54 (Art. 55 y 56).

Capítulo Tercero.- Bienes Afectables.- Son afectables para fines dotatorios, todas las fincas cuyos linderos sean cortados por un radio de 7 Kms., contados a partir del lugar mas densamente poblado del núcleo solicitante (Art. 57).

Serán afectables con preferencia a la propiedad privada --- Art. 58, los bienes de la federación, de los Estados y de los Municipios. Este artículo por Decreto de 31 de diciembre de 1962, publicado el 22 de enero de 1963, fué adicionado en los siguientes párrafos:

"Los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación se destinarán a construir y a ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. Dichos terrenos se podrán también destinar, en la extensión estrictamente necesaria, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrán ser objeto de colonización ni venta.

"Queda prohibida la colonización de propiedad privada.

"Los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo".

El Artículo Primero transitorio del citado Decreto derogó - la Ley Federal de Colonización del 30 de diciembre de 1946, así como la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización en la misma fecha.

Las dotaciones se fincarán preferentemente sobre las tierras afectables de mejor calidad y mas próximas al núcleo solicitante.

Se afectará proporcionalmente a la extensión y calidad de sus tierras, aquellas propiedades afectables en igualdad de condiciones. Para determinar la afectabilidad de una finca se tomarán en cuenta las diversas calidades de sus tierras.

Los Artículos 63 y 64 del Código se refieren a los latifundios simulados y a la nulidad de la división y fraccionamientos de predios afectables.

Se niega a los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias, todo recursos legal ordinario, incluso el juicio de amparo. Solo se les otorga el derecho de pedir, dentro del plazo de un año, contado a partir de la publicación de la resolución en el Diario Oficial, la indemnización correspondiente. Los propietarios o poseedores de predios agrícolas en explotación, con certificado de inafectabilidad pueden recurrir al amparo, ante la ilegal afectación agraria: el mismo derecho se reconoce a los ejidatarios contra las afectaciones ilegales de sus parcelas.

Capítulo Cuarto.- DOTACION DE TIERRA. La unidad individual de dotación se fija, siguiendo el mandamiento constitucional, en diez hectáreas de riego o humedad de primera y en veinte de temporal o humedad de segunda,

El Ejecutivo Federal está facultado, Art. 78, para aumentar la unidad individual de dotación, en los casos siguientes:

- A).- Al dotar a tribus con terrenos nacionales o propiedades de la Federación;
- B).- Al crear nuevos centros de población agrícola;
- C).- Cuando haya suficiente terreno para otorgar aumentos sin lesionar derechos de otros solicitantes de tierras. La ampliación podrá alcanzar hasta el doble de la unidad individual de dotación o de la superficie que haya venido trabajando el ejidatario.

Conforme al artículo 80, además de las tierras de cultivo, las dotaciones ejidales comprenderán:

- A).- Los terrenos de monte, agostadero o de cualquier otra clase, que sirvan para satisfacer las necesidades de los núcleos de población;
- B).- Las superficies necesarias para integrar las zonas de urbanización;

C).- Las superficies necesarias de tipo laborable para constituir -- las parcelas escolares, una para cada escuela rural.

Los terrenos de monte, agostadero o de otra clase, no culti**bles**, donde pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades. En los ejidos ganaderos o forestales la unidad de dotación se determinará en cada caso concreto teniendo en cuenta la capacidad forrajera de las tierras y los -- aguajes existentes, si se trata de los primeros, y la calidad y va--lor de los recursos forestales en tratándose de los segundos. Los -- ejidos ganaderos se constituirán, previos los estudios técnico-econó--micos correspondientes, cuando los campesinos solicitantes tengan -- por lo menos el 50% del ganado necesario para aprovechar los terre--nos o el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a cumplir con ese -- requisito.

Quando las tierras de cultivo no alcancen para entregar la unidad de dotación a todos los campesinos con derecho, se hace la -- distribución de parcelas por acuerdo de la Asamblea General, obser--vando este orden de preferencias:

- A).- Campesinos mayores de 35 años, con familia a su cargo;
- B).- Mujeres campesinas, con familia a su cargo;
- C).- Campesinas hasta de 35 años con familia a su cargo; y
- D).- Los demás campesinos que figuren en el censo. Dentro de cada -- grupo se da preferencia a los mayores de edad y en iguales con--diciones a los que tengan más tiempo vecindados en el núcleo -- de población. Se dejan los derechos a salvo de todos aquellos campesinos no beneficiados con la unidad individual de dotación, para ser satisfechos por los medios establecidos por el Código . Agrario.

Capítulo Quinto.- DOTACION DE AGUAS.- La dotación de tierras de riego implica necesariamente la entrega de los volúmenes de agua correspondientes. Tanto las aguas propiedad de la Nación, como de -- los particulares, son afectables para fines dotatorios. El artículo 88 contempla la hipótesis de la dotación exclusiva de aguas, sin que exista dotación de tierras.

Las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas se -- afectarán y pasarán a propiedad de la Nación, cuando se expropie la totalidad o más del 50% de las aguas para otorgarse a uno o varios -- ejidos. Los gastos de conservación y mantenimiento de las obras, -- así como las de administración y distribución de las aguas serán cos--teadas tanto por los ejidatarios como por los propietarios privados,

en proporción a los volúmenes de agua que utilicen.

Los aguajes serán de uso común para abrevadero de ganado y para usos domésticos tanto de ejidatarios como de propietarios, ya se localicen en tierras ejidales o privadas, respetándose las costumbres establecidas sobre el particular.

Capítulo Sexto.- AMPLIACION DE AJIDOS.- Procede la ampliación de ejidos, según el Art. 97, cuando las tierras, bosques y aguas resulten insuficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población, a condición de que se acredite que se explotan en su integridad tanto las tierras de cultivo como las de uso común que se posean.

Capítulo Séptimo.- REDISTRIBUCION DE LA POBLACION RURAL Y - NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.- La falta de tierra de cultivo en un ejido para satisfacer las necesidades de todos sus miembros, se procurará cubrir abriendo al cultivo tierras de pastos y de montes o de otra clase, mediante la ejecución de obras de riego. Si no es posible cubrir las necesidades por dichos procedimientos, se hace la declaración de déficit de parcelas y se procede a tramitar la ampliación de ejidos o acomodar a los campesinos, con derecho a salvo, en parcelas vacantes de ejidos vecinos o de la misma región.

Procede la creación de un nuevo centro de población agrícola, cuando un grupo no menor de veinte capacitados, no pueda satisfacer sus necesidades y por restitución, dotación, ampliación o acomodo en parcelas vacantes. Se constituirán en tierras de la mejor calidad, sin poder afectarse para este objeto, aquellas tierras y aguas que legalmente deban restituirse o dotarse en otros núcleos de población.

Capítulo octavo.- BIENES INAFECTABLES POR DOTACION, AMPLIACION O CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION.- Se declara inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población:

- A).- La pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación en los términos de la Fracción XV, párrafo 7o., del Art. 27 Constitucional;
- B).- Las superficies sujetas a proceso de desforestación;
- C).- Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal;
- D).- Las extensiones de tierras destinadas a prácticas agrícolas por las escuelas de agricultura,, oficiales o incorporadas;
- E).- Los cauces de las corrientes, vasos y zonas federales propiedad

propiedad de la nación; y

- F).- Hasta 5000 Has., de terreno dedicadas al cultivo de guayule en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, -- Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas. Esta inafectabilidad es temporal ya que dura 50 años prorrogable por otros 20. No tiene base constitucional y evidentemente se aparta del espíritu que anima a las bases rectoras de la Reforma Agraria.

Los propietarios de predios afectables tienen la facultad legal de escoger la localización de la superficie inafectable que -- quieran que les sea respetada en la afectaciones.

Son inafectables por concepto de dotación de aguas:

- A).- Los aprovechamientos destinados a usos públicos o domésticos;
B).- Las restituciones y dotaciones de aguas por resolución presidencial;
C).- Los aprovechamientos cuyo volumen sea estrictamente necesario para el riego de la propiedad inafectable;
D).- Las aguas procedentes de plantas de bombeo;
E).- Las aguas destinadas a sistemas de transporte, cuando no exista otra fuente de abastecimiento más económica; y
F).- Las aguas destinadas a generación de fuerza motriz o a usos industriales, en los volúmenes necesarios para el sostenimiento de las industrias que abastezcan.

El Art. 115 establece las técnicamente mal llamadas concesiones de Inafectabilidad ganadera. Esta inafectabilidad se otorga a los sujetos titulares de una explotación ganadera por un término de 25 días, prorrogables por otros 25, sobre una extensión hasta de 300 Has., en las tierras mas feraces y 50 000 en las mas estériles. Evidentemente contraria a los fines de justicia social distributiva del Art. 27 Constitucional.

Título Tercero.- NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS.- El Art. 127 establece la nulidad de los fraccionamientos realizados en los núcleos de población, cuando haya habido vicio o error, a condición de que la soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos. Se reproduce aquí la fracción IX del párrafo 70., del Art. 27 Constitucional.

Título Cuarto.- BIENES COMUNALES.- En el Art. 128 se reproduce textualmente el inciso primero de la fracción VII, párrafo 70., del Art. 27 Constitucional, al expresar: "Los núcleos de población -

que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecan, o que se les hayan restituído o restituyeren".

Para el uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos de población comunal, tienen la misma preferencia que los ejidos.

LIBRO TERCERO.

El libro tercero se refiere al régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales. Se divide en dos títulos, el primero trata del régimen de propiedad en 7 capítulos; y el segundo reglamenta la explotación de bienes ejidales y comunales en 3 capítulos.

Título Primero.- REGIMEN DE PROPIEDAD.-

Capítulo Primero.- Propiedad de los núcleos de población.- El núcleo de población será propietario y poseedor conforme al Art. 130 del Código, de las tierras y aguas que se le entreguen por Resolución Presidencial, con las modalidades, limitaciones establecidas en el propio Código. Sobre este particular el Art. 138 señala que los derechos que sobre los bienes agrarios adquieran los núcleos de población, serán inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles, declarando inexistentes los actos o contratos que se celebren en contravención de este mandamiento. Los bienes que se reconozcan o titulen en favor de las comunidades están sujetos a las mismas modalidades. Se consideran, asimismo, inexistentes, todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades federales, de los Estados o Municipales que tengan por consecuencia privar, total o parcialmente, de sus derechos a los núcleos de población, salvo que expresamente los autorice la Ley. (Art. 139).

En el Art. 140 se prohíbe la celebración de contratos de aparcería, arrendamiento o cualquiera otro acto jurídico que tenga por objeto la explotación indirecta de los bienes ejidales. Los artículos 146, 148, 167, 174 y 177 establecen caso de excepción a las reglas que se contienen en los artículos 138, 139 y 140 del Código Agrario.

Los pastos y montes mientras sean de uso común pertenecen al núcleo de población,

Los derechos sobre las aguas utilizadas por los ejidatarios para riego o usos domésticos o públicos, corresponden directamente al núcleo de población,

Las parcelas o solares, mientras no se haya consolidado el derecho sobre estos últimos, que queden vacantes, volverán a la propiedad del núcleo de población para ser adjudicados conforme a la Ley (Art. 134).

Los núcleos de población que posean terrenos comunales podrán optar por el régimen ejidal; el cambio se opera mediante mandamiento presidencial.

También quedan sometidos al régimen ejidal los bienes pertenecientes a los nuevos centros de población agrícola,

El artículo 140 señala las condiciones y el procedimiento mediante el cual se pueden operar permutas con bienes ejidales.

Por último, el artículo 147 establece que los núcleos de población perderán sus derechos sobre las tierras, bosque y aguas:

- A).- Cuando el 90% de sus componentes manifiesten libremente su voluntad de no recibir los bienes objeto de la resolución presidencial;
- B).- Cuando desaparezcan totalmente; y
- C).- Cuando recibidas las tierras, bosques y aguas, desaparezca o se ausente definitivamente del núcleo de población un número de ejidatarios, de tal forma que quede reducido a menos de diez capacitados. Los bienes agrarios, en estos casos, quedan vinculados a la realización de finalidades agrarias. El procedimiento correspondiente se substanciará por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y resolverá en definitiva el C. Presidente de la República.

Capítulo Segundo.- DIVISION Y FUSION DE EJIDOS,- Procede la división de ejidos:

- A).- Cuando el ejido esté formado por diversas porciones de terrenos, aislados entre si, aún cuando exista unidad en el núcleo de población;
- B).- Cuando el núcleo se integra por diversos grupos, que posean distintas fracciones, aún cuando el ejido constituya una unidad;
- C).- Cuando el núcleo esté formado por grupos diversos que explotan fracciones aisladas entre sí; y
- D).- Cuando por la extensión del ejido, aunque haya unidad topográfica y de grupo, resulte conveniente la división. Es necesario, además que los ejidos resultantes no queden constituidos por me

nos de veinte capacitados y que estudios técnico-económicos indiquen que la división determinará una mejor explotación ejidal.

La fusión de ejidos procede cuando estudios técnicos y económicos comprueben que es conveniente y benéfico para la economía de los núcleos de población,

Capítulo Tercero.- DERECHOS INDIVIDUALES.- A partir del - - fraccionamiento de las tierras de cultivo, previene el artículo 152 del Código, la propiedad de éstas pasará a los ejidatarios a cuyo favor se adjudiquen, con las modalidades que el propio ordenamiento legal establece. Antes del fraccionamiento y después de él, por lo - - que respecta a las tierras que se conservan en común, los ejidatarios tienen los derechos que proporcionalmente les corresponden para explotarlos y aprovecharlos.

La distribución parcelaria la realiza la Asamblea General, conforme al siguiente orden de preferencia:

- A).- Ejidatarios o herederos de ejidatarios que figuren en el censo original y que trabajen en el ejido;
- B).- Ejidatarios incluidos en el censo que hayan trabajado en el ejido y que prueben que, sin motivo legal, se les impidió seguir - - trabajando en él;
- C).- Campesinos del núcleo de población que no figuren en el censo, pero que regularmente hayan trabajado en el ejido durante dos o más años;
- D).- Campesinos que hayan trabajado en el ejido menos de dos años;
- E).- Campesinos del núcleo de población que hayan llegado a la edad requerida para ser ejidatarios;
- F).- Campesinos provenientes de núcleos de población vecinos; y
- G).- Campesinos de otros núcleos de población. Dentro de cada grupo se da la preferencia a quien la haya venido ocupando o haya realizado mejoras en ella; en los demás casos se procede por sorteo.

La adjudicación de parcelas vacantes se hace en favor del - - heredero del antiguo adjudicatario; a falta de él se otorgará a otro campesino de acuerdo con el orden de preferencia establecido.

Los certificados de derechos agrarios que deban expedirse a los ejidatarios, amparan los derechos proporcionales sobre los bienes ejidales; los títulos parcelarios aseguran los derechos concretos sobre las parcelas.

Los derechos del ejidatario sobre la parcela y demás bienes agrarios, son inembargables, imprescriptibles e inalienables; declarando inexistentes los actos que contravengan esta disposición.

La parcela y demás bienes del ejido que correspondan al ejidatario, no podrán ser objeto de arrendamiento, aparcería o cualquiera otro acto que implique explotación indirecta o empleo de trabajo asalariado, salvo que se trate de mujeres con familia a su cargo insusceptibles para trabajar la tierra, de menores de dieciseis años que hayan heredado derecho ejidales o de incapacitados, cuando la incapacidad haya sobrevenido un año después de trabajar en el ejido, ya sea por accidentes, enfermedades u otras causas.

Es permitido las permutas de parcelas dentro del mismo ejido, bastando para ello la conformidad de los interesados y la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; cuando la permuta se efectúe entre ejidos diversos, se requiere, además, la decisión favorable de las Asambleas Generales de Ejidatarios.

En materia sucesoral, la Ley permite que el ejidatario designe heredero de sus derechos agrarios entre las personas que dependan económicamente de él, aunque no sean sus parientes. En defecto de sucesor testamentario, hereda la mujer legítima; a falta de ella, la concubina con quien tuviere hijos o aquella con la que hubiese hecho vida marital durante los seis meses anteriores al fallecimiento; si no tiene mujer, heredan los hijos y, en su defecto, las personas que haya adoptado o sostenido. Entre los hijos se prefiere al de mayor edad, entre los adoptados o sostenidos por el ejidatario el que más tiempo haya vivido con él. No puede heredar la persona que ya disfrute de unidad de dotación, en virtud de que el artículo 171 prohíbe el acaparamiento de parcelas.

La suspensión de los derechos del ejidatario procede cuando durante un año deje de cultivar su parcela o de ejecutar los trabajos de índole comunal que le correspondan en la explotación colectiva. -- Corresponde aplicar la sanción, artículo 174, a la Secretaría de -- Agricultura y Ganadería. Por el término de la sanción la parcela se aplica al heredero del ejidatario; a falta de heredero, a quien determina la Asamblea General observando el artículo 153.

Cuando durante dos años consecutivos el ejidatario deje de cultivar su parcela o de realizar los trabajos que le competan en el sistema de explotación colectiva, sin motivo justificado, perderá -- los derechos sobre la parcela y aquellos que le correspondan como -- miembros del núcleo de población ejidal, excepción hecha de los adquiridos sobre el solar urbano cuando, conforme al artículo 179, haya obtenido el pleno dominio. La privación de derechos de un ejidatario solo puede decretarse por el C. Presidente de la República, --

previo juicio seguido por el Departamento Agrario en que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, se oiga en defensa el ejidatario y se le reciban todas sus pruebas de descargo. Este procedimiento lo regula el Reglamento correspondiente, expedido el 15 de noviembre de 1950.

En caso de pérdida de derechos agrarios, la parcela y todos los derechos inherentes a la calidad del ejidatario pasarán a la mujer del campesino sancionado o a su heredero, con objeto de que la parcela siga destinada al sostenimiento del grupo familiar.

El campesino pierde sus derechos de preferencia a recibir su parcela y a gozar de sus derechos agrarios correspondientes, cuando en el término de seis meses, contados a partir del fraccionamiento provisional o definitivo no se presenta a tomar posesión de las tierras de labor o a participar en la explotación de tipo colectivo.

Capítulo Cuarto.- ZONA DE URBANIZACION.- Las zonas de urbanización son aquellas superficies ejidales que, por resolución presidencial, se destinan a fraccionarse en solares para el asiento de la población, reservándose las extensiones de terrenos necesarias para los servicios de la comunidad,

Los solares pueden ser adquiridos por ejidatarios o no ejidatarios podrán comprar o arrendar un solar. En ambos casos los adquirentes no obtendrán el pleno dominio, sino cuando hayan construído casa y no lo hayan abandonado durante cuatro años contados desde que se tomó posesión del mismo, y que los compradores, además, hayan pagado el precio correspondiente. Los contratos respecto a solares urbanos deberán ser aprobados por la Asamblea General y por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Esta última dependencia expedirá a poseedores de solares urbanos un certificado de posesión y al cumplirse los requisitos para consolidar el dominio, el título de propiedad respectivo.

Capítulo Quinto.- PARCELA ESCOLAR.- Cada una de las Escuelas rurales tendrá una parcela escolar de igual extensión que la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras del ejido y más próxima a la escuela o caserío. Se destina a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas; y su explotación y distribución de productos se realiza conforme al reglamento publicado el 10. de junio de 1944.

Capítulo Sexto.- EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.- Los Bienes ejidales y comunales solamente podrán expropiarse por las siguientes causas de utilidad pública:

A).- Establecimiento, conservación o explotación de un servicio pú--

blico;

- B).- Apertura, ampliación o alineamiento de calles, calzadas, carreteras, ferrocarriles, puentes, campos aéreos y toda obra que facilite el transporte;
- C).- Establecimiento de campos de demostración y educación agrícola o de producción de semillas;
- D).- Creación, conservación y fomento de empresas de beneficio colectivo;
- E).- Explotación de los elementos naturales pertenecientes a la Nación;
- F).- Construcción de obras de comunicación, como teléfonos, telégrafos o conducción de energía eléctrica; y
- G).- Los previstos en leyes especiales.

Las aguas de ejidos o comunidades solo pueden expropiarse:

- A).- Para usos domésticos, servicio público o baños y abrebaderos de ganado;
- B).- Para abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte y comunicación; y
- C).- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

La expropiación de bienes ejidales o comunales se hará por resolución presidencial y mediante compensación inmediata que podrá ser en bienes equivalentes a los expropiados o indemnización en efectivo, la cual se destinará a adquirir tierras. Solamente que los campesinos se nieguen a ocupar y explotar las superficies que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal. No se pagará indemnización en efectivo, cuando los bienes expropiados pasen a poder de la Nación y se destinen a un servicio público; en este caso el gobierno compensará a los ejidatarios con bienes equivalentes por cualquiera de los procedimientos que regula el Código Agrario.

Capítulo Séptimo,- REGIMEN FISCAL DE LOS NUCLEOS DE POBLACION. Bases conforme a las cuales se reglamenta el régimen fiscal de los ejidos:

- A).- La propiedad ejidal solo pagará un impuesto predial;
- B).- Deberá calcularse la rentabilidad de las tierras ejidales, entre tanto sirve de base al valor fiscal de cada clase de tierras;
- C).- Cualquiera que sea el procedimiento que se siga para fijar el -

impuesto, no podrá exceder del 5% de la producción anual de la tierra;

- D).- Mientras los ejidos estén en posesión provisional de las tierras, pagarán, en el primer año, el 25% del monto del impuesto pre-dial, el que cada año se elevará en un 10% hasta alcanzar la cuota total;
- E).- El impuesto lo cubrirán los Comisariados Ejidales, quienes están facultados para cobrarlos a los ejidatarios;
- F).- El procedimiento económico coactivo solo puede ejercitarse sobre las cosechas y hasta afectar un 25% de la producción anual;
- G).- La responsabilidad fiscal por las tierras de uso común corresponde al núcleo de población y obliga a todos los ejidatarios; y
- H).- No puede gravarse en ningún caso la producción agrícola ejidal;

El régimen fiscal de los bienes comunales se sujetará a las bases anteriores.

Título Segundo.- EXPLOTACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

Capítulo Primero.- DISPOSICIONES GENERALES.- Corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, conforme a la vigente Ley de Secretarías y departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958, la organización general y particular de los ejidos, de los nuevos centros de población agrícola y de las comunidades agrarias. Desde el 24 de diciembre de 1948, por decreto expedido por el Congreso de la Unión, la Dirección de Organización Agraria Ejidal pasó a formar parte del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Antes dependía de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

El Código Agrario establece como sistema normal de explotación en los ejidos, el individual; excepcionalmente se adopta la forma de explotación colectiva en los casos siguientes:

- A).- Cuando las tierras, por constituir unidades de explotación infraccionables, exigen la intervención conjunta de los componentes del ejido, como en el caso de las "cajas", "bolsas", "lotes bordados", etc.;
- B).- Cuando los productos del ejido estén destinados a industrializarse y constituyan zonas agrícolas tributarias de una industria;
- C).- Cuando estudios técnicos económicos determinan que es factible su implantación y se obtengan mejores condiciones de vida para el campesino;

- D).- Cuando una explotación individual resulta anti-económica por -- las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos, por los tipos de cultivo, por el empleo de maquinaria, implementos e inversiones costosas o porque así lo determine el adecuado -- aprovechamiento de los recursos.

El Código ordena que las explotaciones de tipo colectivo -- cuenten con todos los recursos técnicos y económicos para garantizar su más amplio y eficaz desarrollo.

El aprovechamiento de las tierras de agostadero del ejido - se hará en la siguiente forma:

- A).- Los ejidatarios usarán libremente los pastos suficientes para - mantener el número de cabezas de ganado que fije la Asamblea Ge- neral, pagando por lo pastos excedentes la cuota fijada por la propia Asamblea;
- B).- El núcleo de población podrá vender a particulares los exceden- tes de pastos, satisfechas las necesidades de los ejidatarios;
- C).- Debe intensificarse el establecimiento de praderas artificiales, cercas y aguajes.

La explotación de terrenos forestales correspondientes a -- los ejidos, se sujetarán a estas bases:

- A).- Los ejidatarios tendrán libertad para usar la madera muerta;
- B).- Tratándose de madera viva el Comisariado Ejidal deberá obtener el permiso de las autoridades correspondientes;
- C).- La explotación comercial se hará por acuerdo de la Asamblea Ge- neral, mediante planes de explotación aprobados por las autori- dades agrarias.

La explotación industrial o comercial de los recursos no -- agrícolas del ejido podrá realizarse por terceros, previo contrato - aprobado por la Asamblea General y por el Departamento de Asuntos -- Agrarios y Colonización. Estos contratos podrán formularse hasta -- por un año y renovarse por otro lapso igual, con la conformidad de - las instituciones citadas.

El C. Presidente de la República determinará la organiza- ción y el sistema de explotación de los bienes comunales procurando que los comuneros obtengan los mayores beneficios.

Capítulo Segundo.- CREDITO PARA BIENES EJIDALES Y COMUNALES.
En materia de crédito los ejidos operarán:

- A).- Preferentemente con el Banco Nacional de Crédito Ejidal o Instituciones similares;
- B).- Con el Banco Nacional de Fomento Cooperativo e Instituciones similares, cuando se les encomiende la organización y explotación de ejidos o industrias conexas con la producción ejidal;
- C).- Con aquellas instituciones descentralizadas a las que por delegación se les encomiende la organización de ejidos o el suministro de crédito.

Capítulo Tercero.- FONDO COMUN DE LOS NUCLEOS DE POBLACION.
Cada ejido tendrá un fondo común que se formará con los siguientes ingresos:

- A).- Los provenientes de la explotación de los montes, pastos u otros recursos;
- B).- Los derivados de contratos celebrados por el núcleo de población, así como de aquellos fondos que no correspondan a los ejidatarios en particular;
- C).- Los provenientes de las indemnizaciones para expropiaciones de bienes agrarios;
- D).- Los que deriven de cuotas acordadas por la Asamblea General.

El fondo común se destinará a realizar obras de mejoramiento territorial de riego, servicios urbanos, adquisición de maquinaria, aperos, semillas, animales de trabajo, cría, etc., así como para constituir el fondo de explotación de conformidad con la Ley de Crédito Agrícola. Se prohíbe absolutamente destinarlo a fines religiosos o políticos.

El Reglamento para la Planeación, Centro y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 23 de abril de 1959, sin desconocer sus elevados y sanos propósitos al tratar de evitar los latrocinios con bienes ejidales en perjuicio de los ejidatarios, viene a configurar una nueva institución denominada Fondo Nacional de Fomento Ejidal que absorbe los fondos comunes ejidales y contiene una serie de disposiciones que modifican substancialmente los contenidos en el Código Agrario a los que supuestamente, reglamenta. Los ejidatarios con las nuevas disposiciones del reglamento, no obtienen los beneficios directos del fondo común.

LIBRO CUARTO.

PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

El libro cuarto se divide en seis títulos en los que se - -

abordan las siguientes materias respectivamente: Restitución y Dotación de Tierras y Aguas; Permutas, Fusión, División y Expropiación - Ejidales; Inafectabilidades; Nulidad de Fraccionamientos; Titulación y Deslinde de Bienes Comunales y Registro Agrario Nacional.

Antes de referir cada uno de los procedimientos en particular, es pertinente exponer qué se entiende por proceso, qué por procedimientos y qué por juicio, así como indicar cuáles son los principios informativos del proceso agrario.

Proceso.- En el campo jurídico, proceso, in genere, es el conjunto de actos que, coordinados, se suceden en el tiempo con objeto de realizar los fines del Derecho: La Justicia. La Seguridad y el Bien Común.

En sentido estricto, por proceso entendemos la serie de actos jurisdiccionales, realizados tanto por la Autoridad como por los particulares y cuya finalidad es la realización del derecho objetivo.

Procedimiento es el modo de actuar; es decir, la forma externa del proceso; la manera como es regulada la actividad procesal por la Ley.

Juicio es una palabra derivada del latín *indicium*, que significa decir o declarar el derecho. Escriche expone el siguiente concepto: "Juicio es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; o sea la legítima discusión de un negocio entre actor y reo ante juez competente que la dirige y la termina con su decisión".

Son características peculiares del proceso agrario, las siguientes:

- A).- Naturaleza administrativa de las autoridades agrarias que intervienen en su escuela;
- B).- La no exigencia de formalidades específicas;
- C).- La liberalidad en la recepción de las pruebas;
- D).- La naturaleza proteccionista o tutelar de las instituciones adjetivas;
- E).- El predominio de la equidad sobre la estricta formalidad;
- F).- La consecución de finalidades sociales;
- G).- La observancia de los principios dispositivo de concentración y duplicidad, con predominio del inquisitivo o de oficio.

Título Primero.- RESTITUCION Y DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.

Capítulo Primero.- DISPOSICIONES COMUNES A RESTITUCION Y DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.- Las solicitudes de destitución, dotación y ampliación de ejidos deben presentarse por escrito ante el gobernador de la entidad federativa correspondiente, con copia a la Comisión Agraria Mixta, Por órdenes del Ejecutivo Local la solicitud se publica en el periódico oficial de la entidad y en el término de 10 días debe turnarse a la Comisión Agraria; ésta iniciará el expediente, aún con la copia recibida cuando en el plazo señalado no se le remita la solicitud original. La ley no requiere formalidades especiales para la solicitud, basta simplemente con que se presente por escrito; cuando ésta es poco explícita respecto a la acción ejercitada, se seguirá la vía dotatoria. El artículo 218 faculta a las autoridades agrarias para iniciar de oficio los expedientes agrarios.

Iniciado el procedimiento restitutorio, de oficio se seguirá el dotatorio; esta duplicidad procesal es a la que se denomina la doble vía ejidal.

La publicación realizada en el procedimiento restitutorio es válida para tramitar, asimismo, el dotatorio. La publicación de la solicitud surte efectos de notificación para todos los propietarios o usuarios de tierras o aguas afectables. Cuando iniciado el procedimiento dotatorio, con posterioridad se solicite restitución por el mismo núcleo de población, se sustanciará la doble vía ejidal, pero se notificará a los presuntos afectados con el nuevo procedimiento.

La resolución del Ejecutivo Local, en caso de restitución, señalará la superficie y linderos de las tierras reivindicadas, así como las condiciones que guarden; en materia de dotación, fijará la extensión y clase de tierras concedidas, las fincas afectadas y en qué proporción, las unidades individuales de dotación formadas y el número de campesinos cuyos derechos se dejan a salvo, así como las superficies para la parcela escolar y usos colectivos. Si se trata de tierras de riego precisará las aguas que les corresponda. Autorizará los planos correspondientes a la posesión provisional.

Capítulo Segundo.- RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS. A partir de la publicación de la solicitud y de la notificación por oficio a los presuntos afectados, cuando no se enumeren los predios objeto del procedimiento, las partes gozan de un plazo de 45 días para aportar sus pruebas; los solicitantes sus títulos de propiedad y documentos que comprueben la fecha y forma de despojo; y los presuntos afectados aquellos elementos que sirvan para fundar sus derechos.

Los títulos de propiedad y demás documentación presentada por el poblado solicitante se remitirán al DAAC para que dictamine sobre su autenticidad en plazo improrrogable de 15 días. Si realizado el estudio paleográfico resulta que los títulos son auténticos, y con las otras pruebas se acredita la fecha y forma de despojo, de tal manera que la procedencia de la restitución sea evidente, se suspende la tramitación de la dotación y la Comisión Agraria Mixta procede a realizar estos trabajos:

- A).- Identificación de linderos y planificación, en que figuran las propiedades inafectables;
- B).- Formación del censo agrario por la junta censal, integrada con representantes de la Comisión Agraria Mixta y del núcleo de población solicitante;
- C).- Informe explicativo de los datos a que se refieren las pruebas A y B. Concluidos estos trabajos la Comisión Agraria Mixta debe presentar dictamen en el término de cinco días, turnarlo al Ejecutivo Local que deberá resolver en primera instancia en el lapso de 10 días. Si la Comisión no formula su dictamen en el plazo fijado: El Ejecutivo Local dictará la resolución que estime procedente y ordenará su ejecución; de la misma manera cuando éste no resuelva dentro de los 10 días, se considerará desaprobadado el dictamen de la Comisión y se turnará el expediente al DAAC.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización revisará el expediente, complementándolo cuando sea necesario, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, formulará proyecto de resolución que someterá a consideración del Ejecutivo Federal para que decida en definitiva.

Si el dictamen paleográfico del Departamento, es en el sentido de que no procede la restitución, se continuará el trámite dotatorio.

DOTACION COMPLEMENTARIA.

La dotación complementaria es un procedimiento que se rige por las reglas generales de la dotación y que se inicia de oficio; puede mediar solicitud, cuando las tierras de labor que se restituyen a un núcleo de población son insuficientes para que sus miembros tengan una extensión de tierra igual a la unidad de dotación, que es de diez hectáreas de riego o humedad de prima o sus equivalente en otra clase de tierras.

Cuando las tierras de cultivo restituídas sean bastantes, - podrá aumentarse hasta el doble la unidad de dotación que corresponde a cada uno de los individuos censados y el límite del capital comercial o industrial, a que se refiere el art. 53, hasta el triple.

Capítulo Tercero.- PRIMERA INSTANCIA PARA DOTACION DE TIERRAS.- Publicada la solicitud de dotación, la Comisión Agraria Mixta realizará los siguientes trabajos:

- A).- Formación del censo agropecuario del poblado solicitante;
- B).- Levantamiento del plano, con las siguientes especificaciones: - zona urbana, terrenos comunales, propiedades inafectables, ejidos provisionales o definitivos que existan dentro del radio de afectación y porciones de las líneas afectables;
- C).- Informe escrito complementario del plano conteniendo datos sobre ubicación del núcleo peticionario, extensión y calidad de las tierras, principales cultivos y producción media, así como las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad. Se acompañarán los certificados relativos a los predios afectables, expedidos por el Registro Público de la Propiedad o por las oficinas fiscales.

El censo agrario y pecuario se levantará por la junta censal, integrada por un representante de la Comisión Agraria Mixta, -- que la preside, un representante del poblado peticionario, nombrado por el Comité Ejecutivo Agrario y otro de los propietarios afectados, designado por la mayoría. Cuando éstos últimos no designen su representante dentro del plazo que les señale la Comisión Agraria, que no será menor de 5 días ni mayor de 20, la junta censal actuará con los dos miembros primeramente indicados.

En el censo agrario se incluirán a todos aquellos individuos miembros del núcleo de población, que reúnan los requisitos fijados por el Art. 54, especificando su sexo, estado civil, ocupación, relaciones de dependencia económica dentro de la familia, superficie de tierra, útiles de labranza y número de cabezas de ganado que posean. Los miembros de la junta censal podrán hacer las observaciones que estimen pertinentes; y los interesados tendrán un plazo de - 10 días, contados a partir de la terminación de los trabajos censales, para aportar las pruebas documentales que apoyan sus observaciones; si éstas resultan fundadas la Comisión Agraria rectificará los datos objetados. Los presuntos afectados están facultados para presentar toda clase de alegatos y pruebas ante las autoridades agrarias, que serán tomadas en consideración al dictaminar y resolver.

Si los trabajos relativos al censo y planificación, resulta la existencia de núcleos de población, dentro de la zona planificada, que no hayan solicitado ejidos, se dictará el acuerdo que inicie de oficio el procedimiento dotatorio.

Dentro del término de 15 días contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente, la Comisión Agraria Mixta formulará dictamen sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, el cual será sometido a consideración del Ejecutivo Local, para que éste resuelva en un término no mayor de 15 días. Si este funcionario no dicta su mandamiento en el plazo indicado, se estimará negativa su decisión, turnándose el expediente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para que resuelva en definitiva. Si es la Comisión Agraria la que no formula dictamen dentro del plazo legal, el Ejecutivo Local dictará la resolución que estime procedente y ordenará su ejecución.

El Ejecutivo Local remite a la Comisión Agraria Mixta sus mandamientos para ser ejecutados. Si el mandamiento es negativo, su ejecución consiste en notificarlo al Comité Ejecutivo y a los presuntos afectados, así como publicarlo en el periódico oficial. Si la resolución concede tierras, bosques o aguas, la Comisión designará un representante que convocará al Comité Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población y a los propietarios afectados, a la diligencia de posesión, en la que funge como asesor. En esta diligencia se dará a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán las tierras y se nombrará a continuación, en caso de que no exista, el Comisariado Ejidal el cual recibirá toda la documentación correspondiente. Practicada la diligencia de posesión, la Comisión Agraria informará al DAAC y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería sobre este particular y remitirá el mandamiento para su publicación. Si las tierras y aguas afectadas están comprendidas en dos o más entidades, la publicación se hará en los periódicos oficiales de cada una de ellas.

Si al otorgarse la posesión al núcleo de población hay cosas pendientes de levantar, se concederá el plazo necesario para recogerlas, notificándose a los interesados y publicándose avisos en las oficinas municipales. Este plazo nunca alcanzará el siguiente ciclo agrícola del cultivo de que se trate. En tratándose de terrenos de agostadero se concede un término que no exceda de 30 días, salvo la excepción contemplada por el artículo 257. Respecto a los terrenos de monte en explotación, la posesión es inmediata, pero se concede a los afectados el plazo indispensable para extraer los productos forestales ya labrados. Por último, los afectados con aprovechamiento de aguas, tendrán derecho a conservar el uso de las aguas,

para el riego de cultivos pendientes, durante el lapso suficiente para terminar el período de riego, tratándose de cultivos anuales; en la hipótesis a que se refiere el artículo 104, fracc. IV, el plazo será hasta de un año; y en tratándose de plantaciones de caña de azúcar, el término podrá ampliarse hasta que se efectúe el segundo corte.

NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE BIENES AFECTABLES.

Si durante la tramitación de la primera instancia, establece el artículo 236, surge un problema relativo a la nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad afectable, la Comisión Agraria Mixta, antes de formular su dictamen, informará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual, previa una minuciosa investigación, resolverá si procede o no declarar la nulidad.

Capítulo Cuarto.- SEGUNDA INSTANCIA PARA DOTACION DE TIERRAS. El DAAC revisará y complementará los expedientes que reciba para tramitar la segunda instancia, con los alegatos y pruebas de las partes interesadas, o aquellos otros datos que estime pertinentes; acto continuo, los turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual formulará los dictámenes correspondientes en pleno. Con apoyo en dichos dictámenes se proyectarán las resoluciones respectivas para ser sometidas a la aprobación del C. Presidente de la República. Los propietarios afectados pueden rendir sus pruebas y alegatos desde que el expediente es recibido por el Departamento hasta que el Cuerpo Consultivo lo dictamine.

El contenido de las resoluciones presidenciales es el siguiente:

- A).- Resultandos y considerandos en que se informen y se funden;
- B).- Datos relativos a propiedades afectables e inafectables, localizadas en el plano informativo correspondiente;
- C).- Los puntos resolutivos que fijarán las tierras y aguas que se otorgan y la cantidad con las que cada una de las fincas afectadas contribuya;
- D).- Unidades de dotación que se constituyen, superficies para uso colectivo, zona de urbanización, parcela escolar, el número y nombre de los campesinos dotados y de aquellos cuyos derechos quedan a salvo;
- E).- Los planos de ejecución.

Aprobados los planos de ejecución y las localizaciones correspondientes no se pueden modificar, salvo en los casos de expropiación.

Se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades correspondientes y se remitirán a las delegaciones respectivas del DAAC para su ejecución, las resoluciones presidenciales, los planos respectivos y las listas de los beneficiarios.

La ejecución de las resoluciones presidenciales en que se otorgan tierras por restitución, dotación complementaria, ampliación o creación de nuevos centros de población comprende:

- A).- La notificación a los Comisariados Ejidales, así como a los propietarios afectados y colindantes, a quienes se les notificará por oficio con una anticipación no menor de 3 días a la fecha de la diligencia de posesión;
- B).- El envío de las copias necesarias de la resolución presidencial para su conocimiento y publicación;
- C).- El acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas y el señalamiento de los plazos para levantar cosechas, conservar el uso de las aguas y para desocupar las tierras de agostadero de conformidad con los artículos 248 y 249;
- D).- La determinación y localización de las tierras laborables, de la parcela escolar, de la zona de urbanización y de las tierras no laborables en las que se puede realizar una explotación útil para la comunidad;
- E).- Las tierras laborables deberán fraccionarse, cuando no se haya acordado la explotación colectiva de las mismas;
- F).- La expedición de certificados de derechos agrarios cuando se haya adoptado el sistema de explotación colectiva o se haya realizado el reparto económico derivado de la posesión provisional. Efectuado el fraccionamiento definitivo, se otorgarán los títulos parcelarios correspondientes. No se autoriza el fraccionamiento en aquellos ejidos en los que la parcela resulte menor que la unidad de dotación señalada por la fracción X, párrafo sétimo, del Art. 27 constitucional.

El deslinde de terrenos ejidales se hará en lo posible mediante cercas de conformidad con los colindantes, en cuyas obras los ejidatarios aportarán equitativamente su fuerza de trabajo.

Se otorgará un plazo hasta de un año para desocupar los te-

rrenos de pasto a las explotaciones ganaderas afectadas, cuando tengan cubiertos totalmente los pastizales de ganado y el núcleo de población beneficiado no esté en posibilidades de llenar, desde luego, los terrenos con su propio ganado. El propietario, en este caso, pagará al ejido una compensación consistente en un tanto por ciento de las crías.

Si surgiere algún conflicto al ejecutar dos o más resoluciones presidenciales, por imposibilidad de entregar la totalidad de las tierras que otorgan, se ejecutarán por el orden cronológico en que se hayan dictado; la segunda o ulteriores resoluciones se ejecutarán hasta donde materialmente alcancen los terrenos afectados. Si el conflicto surge entre una resolución por ejecutar y otra ya ejecutada, se respetará la posesión definitiva derivada de esta última y la ejecución de la primera se realizará dentro de las posibilidades materiales de los terrenos afectados.

El representante del DAAC, en unión de un representante de la Secretaría y Agricultura y Ganadería y del Comisariado Ejidal, hará la entrega material de las parcelas en los términos aprobados por la Asamblea General con el visto bueno del Departamento, recorriendo la colindancia de cada una de ellas y levantando una acta general -- que firmarán quienes intervengan en la diligencia. Acto continuo el Departamento expedirá los títulos parcelarios correspondientes, los cuales inscribirá en el Registro Agrario Nacional y entregará a los interesados por conducto del Comisariado.

En caso de que los titulares de parcelas no estén conformes con la asignación de parcelas, pueden ocurrir al Departamento en el plazo de 30 días haciendo valer su inconformidad para que resuelva sobre el particular.

Capítulo Quinto.- DOTACION DE AGUAS.- La tramitación de expedientes relativos a la dotación y restitución de aguas se hará, -- con las modalidades que le sean propias, de conformidad con el procedimiento establecido por el Código para la dotación y restitución de tierras.

Capítulo Sexto.- AMPLIACION DE EJIDOS.- El procedimiento correspondiente a las ampliaciones ejidales se ajusta a lo dispuesto -- por la Ley en materia de dotaciones,

Capítulo Séptimo.- NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.- -- La solicitud para crear un nuevo centro de población agrícola se presentará ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por los interesados, quienes expresarán su conformidad de trasladarse al

lugar donde se establezca y su decisión de arraigar en él. La solicitud se publicará en el Diario Oficial y en el periódico oficial de la entidad federativa de donde sean vecinos los solicitantes. Si éstos radican en un núcleo de población con solicitud de dotación o ampliación de ejidos, sin resolución presidencial ni posesión provisional, deberán optar entre seguir el procedimiento para crear el nuevo centro de población o el dotatorio directo. Su decisión se comunicará a la Comisión Agraria Mixta respectiva.

El Departamento realizará los siguientes estudios:

- A).- Lugar de ubicación del nuevo centro de población;
- B).- Cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas;
- C).- Fincas afectables;
- D).- Costo del transporte, traslado e instalación de beneficiarios. Dichos estudios y proyectos se remitirán al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta en cuya jurisdicción se proyecte el nuevo centro para que en el término de 15 días expresen su opinión. Simultáneamente y por oficio se notifica a los solicitantes y a los presuntos afectados, para que en el plazo de 30 días aleguen por escrito lo que a su derecho convenga. Transcurridos los plazos aludidos el Departamento formulará el dictamen respectivo para que el Presidente de la República dicte la resolución correspondiente. En esta resolución se observarán las disposiciones relativas a los mandamientos dotatorios, tanto por lo que respecta a su contenido, como en lo referente a publicación y ejecución; indicará, asimismo, las dependencias que contribuyan a sufragar los gastos de transporte e instalación de campesinos, tanto del Gobierno Local como del Federal.

Título Segundo.- PERMUTAS, FUSION y DIVISION y EXPROPIACION EJIDALES.

Capítulo Primero.- PERMUTAS DE BIENES EJIDALES.- Las permutas se iniciarán a petición de los ejidos interesados presentada al DAAC, el cual mediante un representante recabará la conformidad de los permutantes en las Asambleas Generales respectivas, comprobando que hubo el quórum legal de acuerdo con los censos y que la permuta fue aceptada por las dos terceras partes de los ejidatarios. La Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuando opere con alguno de los ejidos permutantes, opinarán acerca de la conveniencia o inconveniencia de la permuta. El Departamento, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, formulará el proyecto de resolución correspondiente para que el Presidente de la República resuelva. Las permutas de terrenos ejidales para particu-

lares, se registrarán por el mismo procedimiento en cuanto sea aplicable.

Capítulo Segundo.- FUSION Y DIVISION DE EJIDOS.- Los expedientes de división y fusión de ejidos se pueden iniciar de oficio por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o a solicitud de los interesados, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, si refacciona a alguno de los ejidos. El Departamento formulará el proyecto de resolución, oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en caso de que opere con alguno de los ejidos interesados, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el cual someterá a consideración del Presidente de la República para su aprobación. La ejecución de la resolución implica las diligencias de apeo y deslinde de las tierras, la división de las aguas de riego y la constitución de los nuevos Comisarios Ejidales y Consejos de Vigilancia,

Capítulo Tercero.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES.- La solicitud de expropiación se presenta ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por escrito:

- A).- Los bienes concretos que se proponen expropiar;
- B).- El destino que pretende dárseles;
- C).- La causa de utilidad pública en que se funde;
- D).- La indemnización que se propone; y
- E).- Los planos y toda clase de pruebas para acreditar los puntos anteriores. El Departamento consulta el parecer del Gobernador de la entidad donde están ubicados los bienes, materia del procedimiento expropiatorio, y oye la opinión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Banco Nacional de Crédito Ejidal en su caso. Una vez integrado debidamente el expediente con los datos que la autoridad agraria juzgue pertinentes, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario se formula el proyecto de resolución, el cual se remite a la aprobación del Presidente de la República. La resolución correspondiente se publica en el Diario Oficial y en el periódico oficial de la entidad en cuya jurisdicción están ubicados los bienes expropiados. El Departamento procederá a su ejecución realizando todas las diligencias de apeo y deslinde; poniendo en posesión a los ejidatarios de las tierras que se les den en compensación y expidiendo los títulos correspondientes. Para que pueda ejecutarse la resolución presidencial, el Departamento debe comprobar que la indemnización fue debidamente cubierta o su pago garantizado. La Secretaría de Recursos Hidráulicos practicará los reajustes corres-

pondientes cuando la expropiación haya recaído sobre los derechos ejidales o comunales relativos al aprovechamiento de aguas,

Título Tercero.- INAFECTABILIDADES,

Capítulo Primero.- PROPIEDADES INAFECTABLES.- En materia de inafectabilidades permanentes el Código regula dos procedimientos diversos, relativos a la localización de la pequeña propiedad dentro de una propiedad afectable y la expedición del certificado que ampara la propiedad inafectable.

Presentarán solicitud ante la Comisión Agraria Mixta respectiva, acompañada de un plano topográfico de la propiedad afectada, donde se señale la superficie escogida como pequeña propiedad, y de las pruebas necesarias, los propietarios de fincas afectables que pretendan se localice la propiedad inafectable. La Comisión, en el término de 15 días, formulará su dictamen, enviándolo junto con el expediente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización el cual, en un plazo de 15 días, formulará el proyecto de resolución que someterá a consideración del Presidente de la República. Si la resolución es favorable, además de publicarse en el Diario Oficial se inscribirá en el Registro Agrario Nacional.

Los propietarios de predios inafectables, agrícolas o ganaderos, pueden solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente ante el Delegado Agrario respectivo, quién recabará las pruebas conducentes y remitirá el expediente al Jefe del DAAC para que dé cuenta el C. Presidente de la República y resuelva sobre la expedición del certificado.

La resolución publicará en el Diario Oficial y en el periódico oficial de la entidad correspondiente y el certificado expedido se inscribirá en el Registro Agrario.

Capítulo Segundo.- CONCESIONES DE INAFECTABILIDAD GANADERA. La solicitud respecto a la concesión de inafectabilidad ganadera se presentará ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. El Departamento remitirá copia de la solicitud y de los anexos a que se refiere el artículo 296, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y al Delegado Agrario respectivo, dentro del plazo de 5 días. Este último funcionario procederá, dentro de los 30 días siguientes, a levantar los censos agropecuarios de los núcleos de población que tengan derecho a ejidos y a afectar la negociación ganadera, informando acerca de los expedientes agrarios que se tramiten en la delegación y se cumplen las condiciones exigidas por las fracciones IV del ar--

título 115, II, III y V del 116. El Delegado Agrario, además notificará al Ejecutivo Local la existencia de la solicitud, para que dicho funcionario, en el plazo de 15 días, emita su opinión.

Recibida por el Departamento la documentación correspondiente que le remita la delegación agraria, en el término de 30 días formulará el proyecto topográfico con lo que concluye la tramitación del expediente, dando cuenta al C. Presidente de la República para que dicte la resolución que proceda, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario. El decreto de concesión contendrá:

- A).- La parte considerativa, en la que se determinará si se acreditó la personalidad y capacidad del solicitante, si la finca materia de la solicitud tiene como objeto principal la explotación ganadera, si la propiedad de los terrenos y los llos corresponden al solicitante, si existe el número de cabezas de ganado necesarias y la forma como hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias;
- B).- La declaratoria de inafectabilidad por 25 años ; y
- C).- Las obligaciones a que el concesionario quede sujeto.

En las concesiones provisionales se deberá determinar, además, el valor de los terrenos, la solvencia del solicitante, las probabilidades de que se establezca la explotación ganadera en el término de un año y las obras, mejoras y demás inversiones de capital que deba realizar.

Título Cuarto.- NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS.

El procedimiento relativo a la nulidad de fraccionamientos se inicia mediante solicitud de los adjudicatarios en las porciones señaladas por la fracción IX, párrafo séptimo, del artículo 27 constitucional, la cual contendrá:

- A).- Nombre y ubicación del núcleo de población;
- B).- Nombre de los solicitantes y superficie que posean; y
- C).- Documentación que acredite los derechos de los solicitantes sobre los terrenos. El Delegado Agrario correspondiente convocará a junta general de adjudicatarios de los terrenos, cuyo fraccionamiento pretende nulificarse; oír a las partes interesadas y recibirá las pruebas que se presenten en ese momento. Además, las partes dispondrán de un término de 90 días, a partir de la referida junta, para que aporten más pruebas y aleguen. Transcurrido el plazo el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dará cuenta al C. Presidente de la República para que re-

suelva. En el caso de que la resolución sea favorable, determinará la forma de hacer el nuevo reparto,

Título Quinto.- TITULACION Y DESLINDE DE BIENES COMUNALES.

Capítulo Primero.- TITULACION DE BIENES COMUNALES.- Los procedimientos para reconocer y titular las parcelas sobre bienes comunales, cuando no existe conflicto, puede iniciarse de oficio o a petición de parte,

Iniciado el expediente por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la comunidad interesada nombrará un representante propietario y un suplente para que intervenga en su tramitación, aportando los títulos de propiedad y demás pruebas pertinentes. Probadada la legitimidad de los títulos, localizadas las tierras y precisada su área sobre el terreno, el Departamento ordenará su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. No existiendo títulos o no siendo posible determinarse el área de localización de la propiedad comunal, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización obtendrá los datos necesarios para levantar la planificación del bien comunal, poniéndose el expediente a la vista de las partes interesadas para que en un plazo de 10 días aleguen lo que a su derecho convenga. Acto continuo al DAAC formulará el proyecto de resolución previo el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, para ponerlo a consideración del Presidente de la República. Al ejecutarse la resolución se deslindarán los terrenos reconocidos, señalándose las pequeñas propiedades enclavadas en los terrenos comunales, si existen. La resolución se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad a cuya jurisdicción corresponden los bienes comunales reconocidos y titulados. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hará, además, los siguientes estudios:

- A).- Socio-económico de la comunidad;
- B).- Sobre los conflictos por límites en relación con los terrenos reconocidos y titulados;
- C).- Los procedimientos para resolver las dotaciones complementarias; y
- D).- Sobre los fraccionamientos que existan dentro de los terrenos comunales. Si durante la tramitación surgieren conflictos por límites respecto al bien comunal que se pretende reconocer o titular, se suspenderá el procedimiento para seguirse el que corresponde conforme a la Ley.

Capítulo Segundo.- PRIMERA INSTANCIA EN LOS CONFLICTOS POR

LIMITES DE BIENES COMUNALES.- El presente procedimiento se inicia de oficio o a petición de parte. Los poblados interesados nombrarán dos representantes, un propietario y otro suplente, que se encargarán de aportar los títulos, documentos y toda clase de pruebas para acreditar sus derechos. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización levantará el plano topográfico de los terrenos de los núcleos de población en conflicto y realizará los estudios a que alude el Artículo 313. Concluídos estos trabajos, las partes en conflicto gozarán de un término probatorio que no excederá de sesenta días. Concluído este plazo o rendida la última prueba, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en el término de cinco días formulará proyecto de resolución, previo dictamen del Cuerpo Consultativo Agrario, que será sometido a consideración del C. Presidente de la REPública. La resolución presidencial determinará:

- A).- La extensión y localización de las tierras, pastos y montes correspondientes a los pueblos en conflicto;
- B).- Los volúmenes de agua que les corresponda y la forma de su aprovechamiento; y
- C).- Las compensaciones que se otorguen.

La resolución será irrevocable si los pueblos interesados se conforman con ella o no se inconforman dentro de los 15 días siguientes a su notificación, inscribiéndose en el Registro Público de la Propiedad; pero en todo caso se ejecutará, aún cuando exista inconformidad de los poblados en conflicto. La ejecución implicará la posesión de las tierras, pastos y montes reconocidos por la resolución a cada uno de los pueblos, mediante el apeo y deslinde correspondiente, así como la determinación de los volúmenes de agua que les corresponde.

Capítulo Tercero.- SEGUNDA INSTANCIA PARA LOS CONFLICTOS -- POR LIMITES DE BIENES COMUNALES.- Desde el punto de vista de la técnica jurídica resulta evidentemente impropio denominar segunda instancia al procedimiento de inconformidad que se tramita ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; en realidad se trata de un juicio específico que en el propio texto legal se denomina de inconformidad.

El juicio de inconformidad se iniciará con demanda del pueblo que no acepta la resolución presidencial, la cual deberá presentar ante la H. Suprema Corte dentro del lapso de 15 días, contados desde que se le hubiese notificado aquélla. Con la demanda se acompañarán las copias de traslado para el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la contraparte, quienes gozarán del término de 15 días para darle contestación.

La Corte abrirá el juicio a prueba por un término improrrogable de 20 días, si alguno de los poblados lo hubiere solicitado. - En la secuela del juicio de inconformidad solamente se recibirán pruebas que se refieran a hechos supervenientes o aquéllas que indebidamente se hayan desechado por el Ejército Federal o no hubieran podido recibirse en todo o en parte. Las diligencias practicadas ante el DAAC hacen prueba plena, salvo que sean redarguidas de falsas. La Corte puede practicar todas las diligencias que estime necesarias -- con el carácter de para mejor proveer. Concluído el término de prueba las partes gozarán de un plazo de 5 días para presentar alegatos y la H. Suprema Corte de Justicia dictará su resolución dentro de -- los 15 días siguientes a la expiración del término de alegatos o de la conclusión de las diligencias para mejor proveer. La sentencia -- se notificará a las partes y se remitirá copia al Juzgado de Distrito correspondiente para su ejecución e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional. En materia de ejecución se aplican las reglas expuestas al cumplimentarse la resolución presidencial. El Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria en este trámite.

Título Sexto.- REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

El Registro Agrario Nacional es una institución de orden -- público en la que debe inscribirse la propiedad de las tierras, bosques y aguas, derivada de la aplicación del Código Agrario, los cambios que sufra y los derechos que se constituyan sobre la misma. -- Las inscripciones del Registro Agrario y las constancias que expida, harán prueba plena en juicio y fuera de él. La expedición de constancias o certificaciones solicitadas por los núcleos de población -- ejidatarios o comuneros no causarán impuestos ni derechos.

Se inscribirán en el Registro Agrario, según mandamiento del Artículo 338;

- A).- Las resoluciones presidenciales de dotación, restitución, confirmación o ampliación de tierras, bosques o aguas;
- B).- Las resoluciones sobre creación de nuevos centros de población agrícola;
- C).- Las resoluciones presidenciales sobre nulidad de fraccionamientos;
- D).- Las resoluciones presidenciales sobre titulación de bienes comunales y las que resuelven los conflictos por límites de ellos;
- E).- Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -- que se dicten en los juicios de inconformidad por conflictos de

- límites de bienes comunales;
- F).- Los certificados de derechos agrarios;
 - G).- Los acuerdos presidenciales;
 - H).- Las resoluciones presidenciales relativas a conflictos de límites en las comunidades, cuando hayan sido ejecutadas;
 - I).- Los títulos de propiedad de las parcelas ejidales;
 - J).- Los títulos primordiales de derechos y de propiedad sobre solares de las zonas urbanas;
 - K).- Las listas de sucesión sobre derechos ejidales;
 - L).- Los certificados de inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamientos de superficies inafectables;
 - M).- Los decretos que otorguen concesiones de inafectabilidad ganadera y aquellos que los modifiquen;
 - N).- Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación del Código Agrario;
 - O).- Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en el artículo 110; y
 - P).- Todos los demás documentos que disponga el Código y sus reglamentos.

Cualquiera de los títulos y documentos que se acaban de enumerar deben inscribirse, además, en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; su inscripción se hará sin pagar impuesto o derecho alguno.

Solamente mediante resolución presidencial se pueden rectificar o modificar las inscripciones del Registro, por error material o de concepto, salvo convenio de los interesados; pero si en el convenio figura un núcleo de población o un ejidatario o comunero, requiere la aprobación del presidente de la República. Por acuerdo del C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización podrán corregirse los errores plenamente probados, a condición de que no modifiquen substancialmente el fondo de la inscripción.

LIBRO QUINTO.

SANCIONES EN MATERIA AGRARIA.

Capítulo Unico.- Las autoridades y Organos Agrarios, así como los empleados, son responsables por las violaciones que cometan

en la aplicación del Código Agrario. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a los Tribunales Federales competentes, sin perjuicio de aplicarles las sanciones administrativas que correspondan. Se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República y el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización los actos u omisiones sancionados por la Ley o los Reglamentos. En materia de faltas y sanciones administrativas el artículo 357 ordena que el Ejecutivo Federal expedirá los reglamentos necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse como faltas administrativas y las sanciones correspondientes; como no se ha cumplido con este mandamiento, las disposiciones sobre este particular, y aún en materia de delitos y sanciones penales, ha sido letra muerta.

Los Ejecutivos Locales incurren en responsabilidad:

- A).- Por no turnar dentro de los 10 días siguientes a su presentación, las solicitudes que eleven los núcleos de población;
- B).- Por no dictar la resolución de su competencia en los expedientes agrarios o no devolverlos dentro de los términos legales;
- C).- Por afectar propiedades inafectables; y
- D).- Por los demás que fije la Ley.

El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es responsable:

- A).- Por informar falsamente al Presidente de la República en negocios agrarios;
- B).- Por proponer resoluciones negativas en perjuicio de los núcleos de población que acrediten sus derechos a tierras, bosques y aguas;
- C).- Por no formular los dictámenes en los términos de Ley. La sanción es de 6 meses a 2 años de prisión.

Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurren en responsabilidad;

- A).- Por no formular sus dictámenes en los términos de Ley;
- B).- Por proponer afectar a la propiedad inafectable. La sanción es de 6 meses a 2 años de prisión.

Los delegados del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el personal técnico y administrativo incurren en responsabilidad:

- A).- Por proponer se niegue a un núcleo de población las tierras, bosques y aguas cuando haya acreditado su derecho;
- B).- Por proponer se afecten bienes inafectables;
- C).- Por no tramitar dentro de los términos legales los expedientes agrarios;
- D).- Por no informar al DAAC de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas;
- E).- Por informar dolosamente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización sobre los expedientes en que interviengan;
- F).- Por proponer o conceder a los propietarios afectados términos mayores a los fijados por la Ley para el levantamiento de cosechas, al desalojamiento del ganado o la extracción de productos forestales. La sanción es de 6 meses a 2 años de prisión.

Los miembros de los Comisariados Ejidales y de los Comités Ejecutivos Agrarios incurren en responsabilidad:

- A).- Por lenidad o abandono de sus funciones;
- B).- Por originar, fomentar o desatender el arreglo de conflictos -- ejidales;
- C).- Por inducir, tolerar o invadir tierras al margen de la Ley. En los dos primeros casos la sanción será destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos; en el último, destitución -- del cargo y prisión de 6 meses a 2 años. Los miembros de los -- Comisariados son responsables, además:
 - A).- Por no cumplir con las obligaciones en materia de tributación -- de los ejidos; se castiga con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos; y
 - B).- Por ejecutar actos y omisiones que afecten los derechos de los ejidatarios en forma ilegal, por la privación temporal o definitiva, total o parcial, de los derechos de un ejidatario, sin que medie resolución presidencial. Los responsables serán destituidos y quedan inhabilitados para desempeñar cualquier cargo en -- los ejidos durante cinco años; además de la pena de prisión que va de 3 meses a 3 años.

Se impondrá una multa de diez a quinientos pesos a los jefes de las Oficinas rentísticas o catastrales y del Registro Público de la Propiedad que teniendo la obligación de proporcionar a las autoridades agrarias toda clase de datos y documentos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, no lo hagan en un plazo máximo de quince días.

Las últimas disposiciones del Código Agrario, artículos 361 y 362, determinan que el Ejecutivo Federal resolverá las dudas que se

suscién en su aplicación y que proveerá a su exacto cumplimiento dictando los reglamentos, circulares e instructivos necesarios.

LEGISLACION COMPLEMENTARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Los principios constitucionales relativos a la Reforma Agraria Mexicana han motivado una estructura jurídica compleja integrada por las diversas leyes, reglamentarias, múltiples reglamentos y disposiciones en general, que constituyen todo un sistema orientado a redistribuir la propiedad territorial con justicia, equidad y seguridad en su tenencia, así como a organizar y planificar la producción agropecuaria conforme a las reglas más modernas de la técnica agrícola y de la ciencia económica. En la imposibilidad de considerar todas las instituciones del sistema, vamos a realizar una reseña sucinta de las leyes que estimamos más trascendentales desde el punto de vista socio-económico.

LEY DE TIERRAS OCIOSAS. La Ley de Tierras Ociosas, como reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, declara de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor, facultando a la Nación para disponer temporalmente, para fines agrícolas, de aquéllas que sus legítimos propietarios o poseedores no cultivan. Las tierras ociosas en los términos de la referida Ley, quedan a disposición de los Ayuntamientos para que las den en aparcería o arrendamiento a quienes las soliciten, prefiriéndose a los vecinos del Municipio. La renta o rendimiento, correspondiente ingresará a los fondos del Ayuntamiento, salvo las excepciones que establece la Ley. Las legislaturas de los Estados, dentro de su jurisdicción territorial, fijarán para cada región las fechas en que deben los propietarios o poseedores de tierras practicar los trabajos de preparación y siembra de manera que los usuarios de tierras ociosas tengan oportunidad de utilizarlas aún. Cada Municipio debe llevar un registro sobre las tierras ociosas y sus cultivos.

La Ley de Tierras Ociosas es una de las más trascendentales dentro del proceso legislativo de la Reforma Agraria Mexicana, sin embargo no ha tenido ninguna aplicación en la práctica desde su fecha de expedición el 23 de junio de 1920. En la actualidad es imprescindible su revisión y reestructuración completa.

LEY DE LA DEUDA AGRARIA. El día 10 de enero de 1920 se expidió la Ley de la Deuda Agraria, la cual creó la deuda pública agraria de carácter federal a cargo de la Nación y facultó al Ejecutivo Federal para emitir bonos hasta por cincuenta millones de pesos, a medida que las necesidades lo requieran. Los bonos son al portador y

amortizables en sorteos anuales durante un plazo de veinte años.

LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. Esta Ley reglamentaria, publica el 12 de marzo de 1946, fija la superficie, (publicada el 12 de marzo de) mínima de la pequeña propiedad en diez hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierras y, complementariamente, la necesaria para cubrir un mínimo de 240 jornadas anuales de acuerdo con la técnica agrícola de la localidad, siempre que permita el sostenimiento del grupo familiar tipo; así como los medios para reagruparla e integrarla, declarando de utilidad pública; a) La protección de la pequeña propiedad contra los fraccionamientos que la subdividan más allá del mínimo; b) la reagrupación de parcelas de explotación incostruable; c) El aprovechamiento de obras de irrigación, saneamiento, drenaje, conservación de suelos caminos vecinales y todos aquellos otros que sirvan para promover el reagrupamiento del minifundio. Señala, además, los procedimientos para llevar a cabo la reagrupación de parcelas, la extrema subdivisión de la propiedad que ha originado multitud de parcelas. La extrema subdivisión de la propiedad que ha originado multitud de parcelas, cuya explotación resulta antieconómica desde el punto de vista de la técnica, es otro de los graves problemas que impiden obtener los máximos rendimientos en la producción agrícola a escala nacional. El gobierno debe, en su política agraria, dar mayor impulso al reagrupamiento del minifundio.

LEY DE EDUCACION AGRICOLA. La presente Ley se publicó el 6 de julio de 1946. Declara que la educación agrícola es un servicio público y que sus disposiciones son de observación en toda la República y obligan: a) A la Federación, Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales dentro de sus respectivas jurisdicciones; b) A los particulares que, públicamente impartan este tipo de enseñanza; y c) A toda persona que en cualquier forma tenga deberes legales en materia de educación agrícola. Establece tres tipos de educación agrícola: a) Elemental, que es aquella que se imparte en las escuelas primarias, ubicadas en el medio rural, con el objeto de vincular a los alumnos con el medio que los rodea, desarrollando la solidaridad social b) Práctica y especial, que es aquella que se imparten en las escuelas prácticas de agricultura y a través de los servicios de extensión agrícola, y que tiene por objeto proporcionar a los estudiantes los conocimientos técnicos necesarios para conducir eficazmente una explotación rural y sirva como factor para el mejoramiento de la vida campesina y c) Superior, que es aquella que se imparte por el Instituto de Educación Agrícola Superior y que proporciona a los estudiantes los conocimientos científicos y técnicos que los capaciten para hacer el análisis de los problemas agrícolas nacionales, regionales o locales, pre-

sentar soluciones y practicar cualquiera investigación científica de su especialidad. Establece las facultades y obligaciones del Estado en materia de Educación agrícola. Se crean el Consejo de Educación Agrícola Práctica y el Consejo de Educación Agrícola Superior y el Art. 38 establece las sanciones para quienes estando encargados del cumplimiento de la Ley, violan sus disposiciones.

LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS. Esta Ley - publicada el 7 de febrero de 1951, regula el deslinde, la enajenación y el arrendamiento de los terrenos baldíos, nacionales y demasías. Son baldíos los terrenos propiedad de la Nación que no han salido de su dominio por título legal y no han sido deslindados ni medidos. Son nacionales los terrenos baldíos deslindados y medidos, los provenientes de demasías no adquiridos por sus poseedores y los que recobre la Nación al nulificar los títulos que respecto a ellos se hubieren expedido. Son demasías los terrenos que poseen los particulares con título primordial, con una superficie mayor a la que determina el título pero comprendida dentro de los linderos que señala, de tal forma que se confunda con la extensión titulada. La adquisición de terrenos nacionales, aun cuando ya ha sido derogada la Ley Federal de Colonización por decreto publicado el 22 de enero de 1963 que adicionó el artículo 58 del Código Agrario, puede operarse mediante la aplicación del decreto de 2 de agosto de 1923, conocido como Ley de Tierras Libres, que autoriza y faculta a todo mexicano por nacimiento o naturalización, mayor de 18 años, que carezca de tierras, para adquirir nacionales, que no estén reservadas por el Gobierno para crear nuevos centros de población agrícola para fines forestales o para otros objetos de interés público, en extensión no mayor de veinticinco hectáreas en tierras de riego, cien de temporal de primera, doscientas de temporal de segunda y quinientas de tercera, cerriles o pastales, con la condición de no venderlas a extranjeros o a mexicanos que posean una extensión igual, en la inteligencia que de hacerlo pierden sus derechos sobre las parcelas en favor de la Nación.

LEGISLACION EN MATERIA DE AGUAS. Los ordenamientos más importantes en materia de aguas son los siguientes.

LEY DE AGUAS PROPIEDAD NACIONAL. Esta Ley expedida el 30 de agosto de 1934, señala en su artículo primero los lineamientos del párrafo quinto del artículo 27 constitucional. El artículo noveno de la Ley, apoyado en el párrafo sexto de la citada disposición constitucional, declara que el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible. Regula, asimismo, los medios por los cuales se puede crear el aprovechamiento de las aguas propiedad nacional en-

su capítulo tercero. En el capítulo cuarto se establecen las sociedades de usuarios.

LEY DE RIEGOS. La Ley de Riegos, expedida el 30 de diciembre de 1946, tiene por objeto promover, fomentar y regular la planeación, construcción y operación de obras de riego, de saneamiento y protección de tierras y sus complementarias, así como colonizar las tierras beneficiadas de conformidad con las nuevas orientaciones en esta materia, y con la finalidad de aumentar al máximo la producción agrícola, haciendo un aprovechamiento racional e idóneo público de los recursos acuíferos de México. Se declara de utilidad pública la construcción de toda clase de obras hidráulicas. Contiene 42 artículos, más 3 transitorios.

LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO QUINTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AGUAS DEL SUBSUELO. La presente Ley, integrada por 22 artículos más 2 transitorios, tiene por objeto regular el aprovechamiento de las aguas del subsuelo. Establece como principio general, el suelo, excepto cuando dicho alumbramiento afecte el interés público.

LEY DE CONSERVACION DE SUELOS Y AGUAS. La Ley de Conservación de Suelos y Aguas publicada el día 6 de julio de 1940, consta de 22 artículos, más 2 transitorios. La base constitucional del presente ordenamiento la encontramos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme al artículo primero su objeto es fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para el desarrollo de la agricultura nacional. Según el artículo segundo, quedan sujetos a las disposiciones de la Ley:

- A).- Los Ejidos
- B).- La propiedad agrícola privada y
- C).- Los terrenos nacionales.

Se declara de utilidad pública la investigación y clasificación de toda clase de recursos en materia de tierras y aguas; la adopción y la práctica de sus medios de defensa y conservación; difusión y divulgación de los conocimientos respectivos y el desarrollo de la acción educativa sobre el particular. Establece los Distritos de Conservación y crea las Comisiones Locales Mixtas.

LEY SOBRE PRODUCCION, CERTIFICACION Y COMERCIO DE SEMILLAS. La presente Ley, expedida el 22 de diciembre de 1960, fue publicada-

el 14 de abril de 1961. Su objetivo central es fomentar la agricultura a través de la producción de semillas mejoradas, de su beneficio, registro, certificación, distribución y comercio, en relación con toda variedad de plantas útiles al hombre. Para cumplir con la citada finalidad, crea los siguientes organismos:

- A).- Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas;
- B).- Comité Calificador de Variedades de Plantas;
- C).- Registro Nacional de Variedades de plantas;
- D).- Productora Nacional de Semillas, que absorbió a la antigua Comisión Nacional del Maíz creada por decreto de 30 de diciembre de 1949;
- E).- Asociaciones de Productores de Semillas; y
- F).- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.

LEY FORESTAL. La Ley Forestal integrada por 141 artículos, más 6 transitorios, se publicó el 19 de febrero de 1960; su Reglamento lo fue el 23 de enero de 1961. Ésta Ley tiene por objeto regular la conservación, fomento y aprovechamiento técnico y adecuado de los recursos forestales. Está dividida en siete títulos que, respectivamente, tratan de las siguientes materias:

- A).- Disposiciones Generales;
- B).- De la Administración del Fondo de la Investigación y educación de los profesionistas Forestales;
- C).- De la Restauración y Fomento de los Recursos Forestales;
- E).- De los Aprovechamientos Forestales; en este título debemos consignar que el capítulo segundo reglamente en forma específica los aprovechamientos forestales de ejidos y comunidades,
- F).- Del transporte y Comercio de los Productos Forestales; y
- G).- De las infracciones y Sanciones.

LEY DE CREDITO AGRICOLA. La Ley de Crédito Agrícola vigente fue expedida el 30 de diciembre de 1966 y publicada el 31 del propio mes y año. Divide el Sistema Nacional de Crédito Agrícola en dos ramas:

- A).- La ejidal, integrada por el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Bancos Regionales; y

B).- La agrícola, de la que participa el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Regionales correspondientes. Las sociedades locales de crédito ejidal y las de crédito agrícola se considerarán como instituciones auxiliares.

Las instituciones de la rama ejidal operan con campesinos que tengan el carácter de ejidatarios y la de la rama agrícola con todos aquellos que no tengan esta calidad. Tanto los bancos nacionales como los regionales operarán como sociedades anónimas de duración indefinida, con domicilio los primeros en la ciudad de México y los segundos el que se fije en sus escrituras constitutivas. El capital de las mencionadas instituciones bancarias, se fija en las escrituras constitutivas respectivas y se divide en dos series de acciones: la "A" y la "B". En los bancos nacionales la serie "A" es suscrita, exclusivamente, por el Gobierno Federal y la correspondiente de los bancos nacionales; la serie "B" en ambos tipos de bancos es suscrita libremente. El Gobierno Federal se reserva el control de las instituciones del sistema.

La administración de cada uno de los bancos nacionales corresponde a un Consejo renovable parcialmente cada tres años, compuesto por nueve consejeros propietarios y seis suplentes que duran en su encargo seis años. El Presidente de la República nombra seis consejeros propietarios y tres suplentes. El Secretario de Agricultura y Ganadería, consejero por razón de su cargo, preside ambos consejos. El consejo de administración en los bancos regionales se integra por 5 propietarios y dos suplentes, de los cuales 3 propietarios y los dos suplentes son nombrados por el titular de las acciones de la serie "A", el resto por los de la serie "B".

Las sociedades locales son aquellas que se constituyen con un mínimo de diez campesinos, ya con responsabilidad ilimitada, ya con responsabilidad limitada o bien suplementada. Es sociedad local de crédito ejidal si se integra por ejidatarios que disfruten la posesión definitiva de sus ejidos. Será sociedad local de crédito agrícola si se integra por agricultores mexicanos que exploten una superficie no mayor de la pequeña propiedad, ya se trate de propietarios, aparceros, arrendatarios, colonos o simples poseedores de buena fe. La Asamblea General es el órgano supremo y designa cada tres años una Comisión de Administración y la Junta de Vigilancia. El objeto de las Sociedades Locales es:

A).- Construir, adquirir o administrar almacenes, presas, canales, obras de mejoramiento territorial, plantas y maquinaria para in-

dustrializar los productos agrícolas, plantas generadoras de energía eléctrica y los inmuebles que la sociedad requiera;

- B).- Realizar en común cualquier actividad de producción agrícola;
- C).- Adquirir para uso común semillas, abonos, sementales, maquinaria e implementos agrícolas;
- D).- Obtener crédito para la Sociedad o para otorgar a sus socios o - garantizar o avalar los créditos que estos últimos obtengan directamente;
- E).- Actuar como agente para la clasificación, concentración, empaque, transformación y venta de los productos de sus socios; y
- F).- Realizar todas aquellas obras o actividades que redunden en el - mejoramiento económico, intelectual, moral y social de sus asociados.

OPERACIONES FUNDAMENTALES. Las operaciones esenciales, por medio de las cuales los agricultores se sirven del capital destinado al fomento de la producción agrícola, son típicamente: I.- Préstamos Comerciales, II.- Préstamos de Avíos. III.- Préstamos Refaccionarios y IV.- Préstamos Inmobiliarios. Estas distintas clases de préstamos, obedecen a las diferentes necesidades agrícolas por satisfacer, que imponen modalidades que se manifiestan en una diversidad de objeto y plazo, garantías e intereses, de acuerdo con el criterio sustentado - por la legislación vigente, a saber:

I.- PRESTAMOS COMERCIALES. Son aquellos destinados para fines de producción o de consumo, documentados, concedidos con plazos no mayores de 180 días están garantizados con productos agrícolas almacenados, a disposición de la institución acreedora, en los Almacenes Generales de Depósito o en el lugar señalado por éste; cuando no haya garantía prendaria, subsidiariamente pueden ser suscritos los documentos por dos miembros pertenecientes a la sociedad acreedora, o por personas solventes, aunque no pertenezcan a la sociedad que concede el crédito.

II.- PRESTAMOS DE AVÍO. El préstamo de avío es aquel que tiene por objeto cubrir los gastos ordinarios de cultivo y explotación agrícola, así como la compra de materias primas, semillas, alimentación de la familia del agricultor durante el período de tiempo necesario para obtener los frutos y productos del cultivo, adquisición de forrajes, etc.; debe hacerse por un lapso reducido, que coincida con el tiempo de la cosecha y que generalmente se fija en 18 meses; este crédito está garantizado, además de la garantía personal, por prenda-

preferente constituída sobre las materias primas y frutos obtenidos - en la cosecha, por lo que el préstamo deberá ser invertido justamente en los gastos necesarios de preparación de la tierra, siembra, cultivo, cosecha, etc. y el agricultor dispondrá de él a medida que las necesidades lo demanden. El interés en esta clase de préstamos es mayor que el señalado a los refaccionarios e inmobiliarios, dado que lo reducido de su plazo, permite que se pueda cubrir un interés que resultaría incosteable para préstamos a plazos mayores. Finalmente el im-porte del préstamo de avío, se fijará tomando en consideración el costo medio de los cultivos en cada localidad, y no podrá exceder nunca del valor probable de la cosecha, fijándose generalmente en un tanto por ciento de la misma.

III.- PRESTAMOS REFACCIONARIOS. Tienen por finalidad adquirir, ya para uso, alquiler o venta, aperos, útiles de labranza, pies de cría de ganado, abonos de asimilación, renta, etc., o invertirlos en la plantación de cultivos cíclicos, en la apertura de tierras y en general, en trabajos distintos de los ordinarios de cultivo, cuyos - rendimientos se obtienen después de un largo período de tiempo o en - cantidades limitadas, que no son bastantes a cubrir el préstamo de -- una vez. Por lo tanto, los plazos para su amortización, son mayores que para los préstamos de avío, señalándose generalmente en cinco - - años; de aquí la necesidad de una tasa de interés inferior a la del préstamo analizado en el número inmediatamente anterior; la amortización se hace en varios períodos, que es conveniente coincidan con el de la obtención de las cosechas para holgura de los agricultores acreditados. El importe del préstamo está limitado por el valor de los -- bienes adquiridos, o de las mejoras u obras a que el crédito sea destinado. En lo que a garantías se refiere, además de la garantía prendaria sobre frutos, materias primas, aperos, instrumentos y útiles de labranza, está garantizado con frecuencia, con hipoteca sobre fincas y demás inmuebles.

IV.- PRESTAMOS INMOBILIARIOS. Estos préstamos difieren notablemente de los anteriores que tienen carácter mobiliario, porque las numerosas obras que los reclaman se incorporan al suelo, forman parte de la tierra permanentemente; citaremos por vía de ejemplo, las siguientes: La realización de las grandes obras de irrigación, construcción de caminos, carreteras, vías férreas y compra de su equipo, construcción de viviendas baratas para el campesinado, adquisición y colonización de tierras, compra e instalación de plantas, adquisición y colonización de tierras, compra e instalación de plantas, fábricas o talleres, para el beneficio de los productos agrícolas, etc., por lo cuantioso de los préstamos, su amortización hecha por anualidades

requiere plazo largo, señalándose entre los 25 y 30 años; su interés por consiguiente es más reducido que el de los préstamos anteriores. La garantía está constituida por hipoteca sobre los bienes, para cuya adquisición, construcción o mejoramiento, se concedió el préstamo, o sobre otra clase de inmuebles que aseguren plenamente el reembolso del préstamo, cuyo importe no será superior al valor de los bienes adquiridos o al de las obras realizadas.

OPERACIONES PASIVAS. Entre las operaciones pasivas, además de realizar gran parte de las operaciones que reglamenta la Ley de Instituciones de Crédito que prescribe la Ley de Crédito Agrícola, como los depósitos, efectúa algunas propias de este sistema; así la emisión de Bonos Agrícolas de Caja, por medio de la cual, las Instituciones del sistema de crédito agrícola, obtienen capital del público inversor; su plazo es largo, señalándose generalmente el de cinco años; su cobertura está integrada por los préstamos de avío y refaccionarios que el sistema tenga otorgados y los bonos de caja que figuren en su activo; no pudiendo exceder dicha emisión de un 60% generalmente, de los créditos que la garantizan; cuando éstos disminuyen se retiran del mercado un número de bonos proporcional a tal disminución. Su tipo de interés no deberá ser superior en más de dos puntos, al tipo de redescuento que fije el Banco Central.

La emisión de Bonos Hipotecarios, es otra de las operaciones importantes del sistema; el valor de esta emisión no podrá exceder del 70% del valor de los créditos inmobiliarios que la institución emisora tenga constituidos en su favor y de los bonos hipotecarios que tenga en su masa activa y que constituyen su cobertura. El interés de estos bonos tampoco debe ser superior en más de dos puntos al tipo de redescuento que les asigne el Banco Central. Estos bonos serán amortizables a plazo fijo o mediante sorteo. Tendrán preferencia sobre cualquier otro crédito contra la institución emisora, sobre cualquier otro crédito contra la institución emisora, sobre los créditos inmobiliarios y bonos hipotecarios, que respaldan la emisión. Cuando, como en el caso anterior, se reduzcan los créditos que sirvan de garantía a la emisión, la institución deberá proceder a retirar el número de bonos, proporcional a dicha disminución.

La institución podrá además, constituir hipoteca sobre sus propios bienes o sobre los que le den para tal objeto, emitiendo las cédulas respectivas; este procedimiento es reglamentado frecuentemente por las leyes sobre instituciones de crédito.

Reglamenta el registro del crédito agrícola, el cual está a cargo de una oficina central, con la categoría de Dirección, y -- las oficinas locales necesarias para su buen funcionamiento. Deben inscribirse todas las escrituras constitutivas o modificativas de -- las instituciones del sistema, así como de las sociedades locales y los poderes y revocaciones que otorguen las propias instituciones y sociedades. Se inscribirán también todas las operaciones activas y pasivas de crédito agrícola en que intervengan las instituciones del sistema y las sociedades locales, los documentos relativos a toda -- clase de actos y contratos relativos a bienes que estén o vayan a -- quedar afectos a operaciones de crédito agrícola. Por último se regu -- lan las formalidades en el otorgamiento de contratos relativos a las operaciones de crédito agrícola, así como las sanciones en que incur -- ren los funcionarios y empleados de las instituciones del sistema -- y de las sociedades locales por infracciones a las disposiciones de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurran.

Al márgen de las instituciones del Sistema de Crédito Agrí -- cola creadas por la Ley respectiva, se han venido constituyendo otras que tienden a formular y robustecer el crédito agrícola como los Ban -- cos Agrarios creados por decreto publicado el 5 de enero de 1961 y -- el Banco Nacional Agropecuario que se constituyó según decreto publi -- cado el 8 de marzo de 1965, con un capital de \$1'500,000.000 con ca -- rácter de sociedad anónima y con fundamento en el artículo 10. de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. La fina -- lidad es inobjetable; se pretende canalizar hacia la producción agro -- pecuaria un mayor volúmen de recursos.

Ahora bien, el problema toral en el sistema mexicano en -- materia de crédito agrícola, es que no se ajusta al nivel intelectual económico y social del campesino mexicano, siendo imprescindible su -- reestructuración con objeto de que, con base en las modernas técnicas, la Ley de Crédito Agrícola adopte como tipo general el crédito super -- visado o de capacitación.

LEY QUE CREA EL FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO PARA LA AGRICUL -- TURA, GANADERIA Y AVICULTURA. La presente Ley fue publicada en el Día -- rio Oficial el 31 de diciembre de 1954 y el Reglamento de la misma se expidió el 6 de mayo de 1955. Crea el Fondo de Garantía y Fomento pa -- ra la Agricultura, Ganadería y Avicultura, manejado en fideicomiso -- por el Banco de México, S.A., según contrato celebrado por este insti -- tución con el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 24 de junio de 1955. El fondo se constituye:

- A).- Con los recursos que integran el Fondo Nacional de Garantía Agrícola;
- B).- Con el importe de los fideicomisos o fondos constituidos por el Gobierno Federal para otorgar crédito a la agricultura;
- C).- Con una aportación inicial del Gobierno Federal de \$100,000.000 y con los recursos que anualmente fije su presupuesto de egresos;
- D).- Con los productos obtenidos en la inversión de los recursos del Fondo, así como de las primas que obtengan del servicio de garantía que otorgue; y
- E).- Con los demás recursos con que el Ejecutivo Federal lo incremente.

El Fondo tiene los siguientes propósitos:

- A).- Garantizar a las instituciones de crédito privadas las recuperaciones de los préstamos agropecuarios;
- B).- Descontar a las citadas instituciones títulos de crédito provenientes de préstamos a las instituciones títulos de crédito privadas, para que los destinen a fines de producción agropecuaria; y
- D).- Realizar todas aquellas otras operaciones, por conducto de las mismas instituciones privadas, en beneficio de la agricultura nacional.

Crea un Comité Técnico integrado por nueve miembros, encargados de aprobar las operaciones que realice el fondo, las primas que deban cobrarse y su presupuesto anual de gastos.

LEY DEL SEGURO AGRICOLA INTEGRAL Y GANADERO. La Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero fue publicada el 30 de diciembre de 1961 y su Reglamento el 6 de septiembre de 1963. Esta Institución tiene por objeto proteger al agricultor contra las pérdidas de sus inversiones para fines agrícolas, derivadas de fenómenos naturales o causas imprevisibles, resarciéndole los daños sufridos; pero además, permite a las instituciones de crédito la recuperación de los recursos que invierten en la producción agropecuaria. Crea la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. que tiene como finalidad realizar las operaciones correspondientes reguladas por la Ley.

LEY DEL SEGURO SOCIAL. La Ley del Seguro Social se publicó el 19 de enero de 1943 y ha sufrido diversas reformas en decretos publicados el 31 de diciembre de 1947, el 28 de febrero de 1949, el 31 de diciembre de 1956, el 31 de diciembre de 1959 y el 31 de diciembre de 1965.

El artículo 1o. declara que el Seguro Social constituye un servicio público nacional de carácter obligatorio. Crea con personalidad jurídica propia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, de tipo descentralizado, para organizar y administrar el Seguro Social. La Ley regula los siguientes Seguros:

- A).- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- B).- Maternidad y enfermedades no profesionales;
- C).- Vejez, Invalidez y muerte; y
- D).- Cesantía general avanzada.

Son sujetos del Seguro Social obligatorio:

- A).- Aquellas personas que se encuentren vinculadas a otras mediante un contrato de trabajo;
- B).- Los individuos que prestan servicios en virtud de un contrato de aprendizaje;
- C).- Los socios de las empresas cooperativas;
- D).- Los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de crédito agrícola;
- E).- Los trabajadores eventuales y temporales urbanos; y
- F).- Los peones, o sea los trabajadores asalariados del campo, ya sean permanentes o estacionales, así como los ejidatarios, comuneros y pequeños agricultores.

Tres disposiciones legales son de particular importancia, - por lo que se refiere a la aplicación de la seguridad en el medio rural:

- A).- El decreto de agosto de 1954 que implantó el seguro social obligatorio en la zona Noroeste de la República, comprendiendo los Estados de Sinaloa, Sonora y Baja California, regulando las modalidades adecuadas para su aplicación a los trabajadores del campo;

- B).- Decreto de 30 de diciembre de 1959, que amplía la aplicación del seguro social obligatorio a todos los trabajadores del campo, ya sean ejidatarios, comuneros, aparceros, medieros y pequeños agricultores, determinando la forma del cobro de las cuotas a los ejidatarios. Se autoriza al Banco Nacional de Crédito Ejidal, al Banco Nacional de Crédito Agrícola y a los bancos Regionales, para otorgar créditos específicos a los campesinos que operen con ellos para cubrir las cuotas correspondientes al Seguro Social. Instituye una comisión asesora integrada por representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Banco Nacional de Crédito Agrícola, para estudiar y opinar respecto a la extensión del Seguro Social al campesino; y
- C).- El decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1965, que entró en vigor el primero de enero de 1966, por el cual se reforman los artículos 80, 63, 64, 94 y 95 de la Ley del Seguro Social, con el propósito de darle mayor impulso a la implantación de la seguridad social tanto entre los campesinos como entre las diversas categorías de trabajadores independientes urbanos; artesanos, profesionales libres, pequeños comerciantes, etc.

El Art. 100 de la Ley autoriza al Instituto del Seguro Social a contratar seguros facultativos de tipo colectivo con ejidatarios y comuneros que no estén sujetos al seguro obligatorio.

LA ESTRUCTURA ORGANIZA DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y C O L O N I Z A C I O N

El Vigente Reglamento interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización fue expedido el 11 de noviembre de 1963 y publicado en el Diario Oficial el 26 del mismo mes y años; se integra con 206 artículos divididos en 28 capítulos, más dos transitorios.

Apunta el artículo 10. que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización compete la dirección, estudio y despacho de las cuestiones que le encomienda el artículo 27 constitucional, el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Código Agrario, la Ley de terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, así como todas aquellas disposiciones legales relacionadas con la materia agraria.

ESTRUCTURA ORGANIZA. La planta de funcionarios superiores del DAAC se integra con el Jefe del Departamento, un Secretario General de Asuntos Agrarios, un Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal y un Oficial Mayor, de quienes dependen las Secretarías Particulares correspondientes.

Son dependencias Orgánicas del DAAC las catorce direcciones que a continuación se enuncian:

- 1.- Dirección General de Administración.
- 2.- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- 3.- Dirección General de Tierras y Aguas.
- 4.- Dirección General de Derechos Agrarios
- 5.- Dirección General de Organización Agraria Ejidal.
- 6.- Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas.
- 7.- Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal.
- 8.- Dirección General de Estadística, Programa y Catastro.
- 9.- Dirección General de Colonias.
- 10.- Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías.
- 11.- Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal.
- 12.- Dirección General de Bienes Comunales.
- 13.- Dirección General de Acción Social Agraria e Información.

A la enumeración anterior hay que agregar:

- 1.- Las Delegaciones Agrarias.
- 2.- El Cuerpo Consultivo Agrario.

La organización interna de la Dirección General de Administración se integra por:

- a) Un director
- b) Un sub-director.
- c) Una oficina de contabilidad, que tendrá las siguientes secciones.

- 1.- De contaduría y glosa.
- 2.- De pasajes y viáticos.
- 3.- De inventarios; y
- 4.- De vehículos.

- d) Una oficina de personal, integrada por:

- 1.- Sección de personal
- 2.- Sección de movilizaciones
- 3.- Sección de control de asistencias.

E) Una oficina de compras y almacenes, con las siguientes dos secciones:

- 1.- La de compras.
- 2.- La de almacenes.

- f) Una oficina de correspondencia
- g) Una oficina de archivo
- h) Una oficina de control y eficiencia
- i) La intendencia
- j) El servicio médico
- k) Una oficina de auxiliares administrativos.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos comprende:

- a) La dirección
- b) La sub-dirección
- c) La sección de consultas.
- d) La sección de amparos y procedimientos diversos.
- e) La sección de asuntos judiciales y de trabajo
- f) La sección de paleografía.
- g) La sección de certificaciones
- h) La sección de compilación de leyes y jurisprudencia.

La Dirección General de Tierras y Aguas se constituye por:

- a) Un director
- b) Un sub-director
- c) La oficina de Tierras, que comprende cinco secciones:

- 1.- La ejidal
- 2.- La de fusión y división de ejidos.
- 3.- La de expropiaciones y permutas.
- 4.- La de revisión técnica
- 5.- La de personal de campo.

d) La Oficina de Fraccionamientos a la que corresponden:

- 1.- La sección de parcelamientos.
- 2.- La sección de zonas urbanas.
- 3.- La sección de revisión técnica y dictámenes.
- 4.- La sección de personal de campo.

e) La Oficina de Aguas a la que pertenecen:

- 1.- La sección de estudios y dictámenes.
- 2.- La sección de obras hidráulicas y distribución de aguas.

f) La Oficina de Cartografía y Dibujo, integrada por las siguientes secciones:

- 1.- De cartografía.
- 2.- De construcción, dibujo y calca.
- 3.- De archivo de planos.

La Dirección General de Derechos Agrarios se integra por:

- a) La dirección
- b) La sub-dirección
- c) Oficina de Resoluciones Presidenciales, que tiene las siguientes secciones:

- 1.- De proyectos de resoluciones presidenciales.
- 2.- De proyectos de planos topográficos.
- 3.- De revisión de expedientes de ejecución.

d) Oficina de Certificados de Derechos Agrarios, con las siguientes secciones:

- 1.- De trámite y catálogo.
- 2.- De depuraciones censales
- 3.- De expedición de certificados y títulos de derechos agrarios.

e) Oficina del Registro Agrario Nacional, con estas dependencias:

- 1.- Sección de trámite y archivo.
- 2.- Sección de revisión, concentración y catálogo agrario.

- 3.- Sección de inscripción de resoluciones y títulos agrarios de los pueblos.
- 4.- Sección de inscripción de certificados y títulos expedidos a ejidatarios.
- 5.- Sección de inscripción de inafectabilidad agrícola y ganadera.

La Dirección General de Organización Agraria Ejidal se integra:

- a) Por un director
- b) Por un sub-director
- c) Por la Oficina de Control de Jefaturas de Zonas Ejidales.
- d) Por la Oficina de Comisariados Ejidales y Comunales, de la que dependen:

- 1.- La sección de comisariados.
- 2.- La sección de dictámenes.
- 3.- La sección de credenciales.

- e) Por la Oficina de Recolección y Distribución de Crías de Ganado.

La Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera está constituida por:

- a) Un director.
- b) Un Sub-director.
- c) La Oficina Técnica a la que corresponden:

- 1.- La sección de revisión técnica de planos y elaboración de planos-proyectos.
- 2.- La sección de ejecución de acuerdos y decretos presidenciales
- 3.- La sección de estadística de inafectabilidad.
- 4.- La sección de dibujo.

- d) La Oficina de inafectabilidad Agrícola y Ganadera, integrada con - las siguientes secciones:

- 1.- De inafectabilidad de pequeñas propiedades agrícolas.
- 2.- De traslado de dominio y cambios de calidades y tierras y cultivos.
- 3.- De inafectabilidad de pequeñas propiedades ganaderas.

- 4.- De concesiones de inafectabilidad ganadera
 - 5.- De control, vigilancia e inspección de concesiones de inafectabilidad ganadera.
 - 6.- De derogaciones parciales o totales de concesiones de inafectabilidad ganadera.
- e) Oficina de Acuerdos, Decretos y Certificados, a la que corresponden.
- 1.- La sección de pequeñas propiedades agrícolas.
 - 2.- La sección de pequeñas propiedades ganaderas.
 - 3.- La sección de concesiones ganaderas y derogación.
 - 4.- La sección de traslado de dominio.
 - 5.- La sección de control, confronta y publicación de acuerdos y decretos presidenciales.
 - 6.- La sección de envío de expedientes al Registro Agrario.

A la Dirección General de Inspección, procuración y quejas corresponde:

- a) Una dirección
- b) Una sub-dirección
- c) Una Oficina de Inspección que comprende:
 - 1.- La sección de inspecciones especiales.
 - 2.- La sección de visitas reglamentarias
 - 3.- La sección de control.
- d) Una Oficina de Procuración, que controla todas y cada una de las Procuradurías de Asuntos Agrarios adscritas a las delegaciones del Departamento en los Estados y Territorios Federales.
- e) Una Oficina de Quejas integrada por:
 - 1.- Sección de Quejas
 - 2.- Sección de promoción.

La Dirección General de Estadística, Programa y Catastro se constituye por

- a) Un director
- b) Un sub-director
- c) Una Oficina de Estadística a la que corresponden las secciones:

- 1.- De recopilación de datos
- 2.- De estudio y registro
- 3.- De concentración y cálculo.

d) Una Oficina de Programa

e) Una Oficina de Divulgación, que tendrá las Secciones:

- 1.- De revisión
- 2.- De divulgación de actividades agrarias
- 3.- De biblioteca y hemeroteca

f) Una Oficina de Catastro Agrario, a la que corresponde las siguientes secciones:

- 1.- De promoción de valúos.
- 2.- De concentración y crítica.
- 3.- De aplicación de valores y kárdex.

La Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal se integra:

a) Con la Dirección.

b) Con la sub-dirección.

c) Con la Oficina de Fomento Agrícola Ejidal y Comunal, a la que corresponden las secciones:

- 1.- De fomento azucarero ejidal y comunal.
- 2.- De fomento algodonero ejidal y comunal.
- 3.- De fomento del café, tabaco y otros cultivos industrializables ejidales y comunales.
- 4.- De fomento de los cultivos básicos, ejidales y comunales.
- 5.- De estadística y documentación.

d) Con la Oficina de Fomento Pecuario Ejidal y Comunal, a la que corresponden:

- 1.- La sección de planeación económica de la producción pecuaria ejidal y comunal.
- 2.- La sección de auditoría y contratos.
- 3.- La sección de organización y control de sociedades ganaderas ejidales y comunales.

e) Con la Oficina de Fomento de los Recursos Forestales y no Renovables Ejidales y Comunales, a la que pertenecen las siguientes secciones:

- 1.- De planeación económica de la producción de recursos forestales y no renovables ejidales y comunales; y
- 2.- De organización y control de sociedades forestales ejidales y comunales.

f) Con la Oficina relacionada con el Control y manejo del Fondo Común de Ejidos y Comunidades de la que forma parte:

- 1.- La sección técnica.
- 2.- La sección de trámite.
- 3.- La sección contable.

La Dirección General de Colonias se integra:

- a) Por el director
- b) Por el sub-director
- c) Por la oficina supervisora
- d) Por la oficina de administración de colonias.

La Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías comprende:

- a) La dirección
- b) La sub-dirección
- c) La oficina técnica
- d) La oficina de trámite
- e) La oficina de estadística
- f) La oficina de revisión de concesiones.
- g) La oficina de comisiones deslindadoras.

La Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal se integra:

- a) Por la dirección
- b) Por la sub-dirección
- c) Por la Oficina de Nuevos Centros de Población Ejidal a la que pertenecen:

- 1.- La sección de instauración de expedientes
- 2.- La sección de dictámenes y estudios.
- 3.- La sección de trámites y archivo
- 4.- La sección de control de personal de campo.

d) Por la Oficina de construcción de Obras Ejidales, de la que dependen:

- 1.- La sección de planeación.
- 2.- La sección de construcción y supervisión.

e) Por la Oficina de Cartografía y Dibujo

f) Por la Oficina de Estadística

g) Por la Oficina de Correspondencia

La Dirección General de Bienes Comunales se integra:

- a) Con la dirección
- b) Con la sub-dirección
- c) Con la Oficina de Bienes Comunales, a la que corresponde:

- 1.- La sección de trámite inicial.
- 2.- La sección técnica y proyectos.

d) Con la Oficina de Restituciones.

Se integra la Dirección General de Acción Social Agraria e información con las siguientes Dependencias:

- a) La dirección
- b) La sub-dirección
- c) La oficina de servicios sociales
- d) La oficina de difusión cultural
- e) La oficina de información
- f) La oficina de publicaciones

Las delegaciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se integra por las siguientes secciones:

- 1.- Tierras y aguas

- 2.- Organización agraria ejidal
- 3.- Promoción agrícola ejidal
- 4.- Inafectabilidad agrícola y ganadera
- 5.- Terrenos nacionales y baldíos.
- 6.- Revisora y depuradora de colonias
- 7.- Contabilidad y glosa
- 8.- Estadística
- 9.- Correspondencia y archivo.

El Cuerpo Consultivo Agrario, que debe actuar como auxiliar director del Ejecutivo de la Unión, se integra por nueve miembros, seis de los cuales deberán ser agrónomos o ingenieros titulados o técnicos, con cinco años de práctica en asuntos agrarios. Dos actúan como representantes de los campesinos. El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización preside este cuerpo.

COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES Y ORGANOS A G R A R I O S

Jefe del Departamento.- Al jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización le compete la dirección técnica, económica y administrativa del Departamento a su cargo y a él está subordinado todo el personal de la citada dependencia. El artículo sexto en sus treinta y cuatro fracciones señala específicamente las principales atribuciones que le corresponden. Tiene también la facultad de encomendar alguna de sus funciones, en casos concretos, a los Secretarios Generales, al Oficial Mayor, a los Directores Generales o a los Jefes de Oficina, dentro de la esfera propia de sus actividades.

Secretario General de Asuntos Agrarios. Al Secretario General de Asuntos Agrarios le corresponde la sub-dirección y control de las labores técnicas del departamento en materia de asuntos agrarios y debe responder ante el jefe del Departamento del buen desempeño de las funciones encomendadas a su responsabilidad. Suple además al titular del Departamento en sus faltas temporales o absolutas; desempeña la secretaría del Cuerpo Consultivo Agrario; autoriza con su firma los acuerdos y correspondencia de su competencia; autoriza el registro de ingenieros Postulantes; así como las copias certificadas de los documentos o constancias correspondientes a los expedientes de asuntos agrarios.

Secretario General de Nuevo Centro de Población Ejidal.-Compete a este secretario el control de las labores técnicas del Departamento en materia de vigilancia de colonias y terrenos baldíos, nacionales y demasías, siendo responsable ante el Jefe del Departamento de su actuación. Suple además al Jefe del Departamento en sus faltas temporales o absolutas, en defecto del Secretario General de Asuntos Agrarios; autoriza con su firma los acuerdos y correspondencia relativos a su ramo, así como las copias certificadas de documentos que obren en expedientes de su competencia. El artículo noveno del reglamento interior señala específicamente sus principales atribuciones en las 19 fracciones de que consta.

Oficial Mayor. A este funcionario corresponde la subdirección administrativa del Departamento y es responsable ante el Jefe del Departamento del estricto cumplimiento de las atribuciones que concretamente le señale al artículo 10o. del Reglamento.

Directores Generales. Son atribuciones de los Directores -- Generales:

- a) Llevar al acuerdo del Jefe del Departamento, de los Secretarios Generales y del Oficial Mayor, los asuntos de su competencia;
- b) Revisar la correspondencia que deben autorizar sus superiores, rubricando al margen el original y las copias;
- c) Orientar y coordinar las labores de sus respectivas dependencias, así como concentrar los datos estadísticos de las mismas para integrar la memoria anual del Departamento y los informes presidenciales;
- d) Acordar con el Sub-Director y Jefe de Oficina de la Dirección a su cargo;
- e) Comunicar a los interesados, por los conductos legales, las resoluciones que dicten en el cumplimiento de sus funciones;
- f) Controlar el personal a sus órdenes y responder del buen funcionamiento de las oficinas correspondientes a la dirección a su digno cargo.

Subdirectores.- Son atribuciones de los Sub-directores:

- a) Auxiliar al director en el desempeño de sus funciones y suplirlo en sus ausencias temporales
- b) Acordar con el Director y desempeñar las comisiones y trabajos que se encomienden tanto por el Director como por las autoridades superiores.

Jefes de Oficina.- A los Jefes de Oficina les corresponde:

- a) Acordar con sus superiores los asuntos de su competencia;
- b) Vigilar el trabajo que se les encomiende y resolver las consultas que se les formulen;
- c) Desempeñar las funciones que les asigne la superioridad y dictar las órdenes conducentes al personal de su oficina para el mejor despacho de los negocios a su cargo;
- d) Revisar y rubricar la correspondencia y acuerdos que debe llevarse a la firma de sus superiores; realizar la concentración de datos estadísticos relativos a asuntos de su jurisdicción y responder del buen funcionamiento de la oficina.

Subjefes de Oficina.- A los sub-jefes de Oficina compete:

- a) Acordar diariamente con el Jefe de la Oficina y auxiliarlo en el desempeño de sus funciones, así como suplirlo en sus ausencias temporales;
- b) Vigilar que los asuntos a su cuidado se despachen con oportunidad y rapidez; formular mensualmente los cuadros estadísticos y controlar que las estadísticas de las secciones se lleven con exactitud;
- c) Desempeñar las funciones y trabajos que les confiera el Jefe de la Oficina y las autoridades superiores.

Jefes de Sección.- Los jefes de Sección deben desempeñar las funciones y comisiones oficiales que se les asignen y responder ante sus jefes inmediatos y autoridades superiores de la eficiencia en el desempeño de las labores a su cargo.

Personal subalterno.- Los empleados del DAAC tienen la obligación de presentarse puntualmente a sus labores, permanecer en ellas durante el tiempo que fijen los horarios correspondientes y desempeñar con atención y esmero las tareas que se les señalen; debiendo tratar al público con comedimiento, respeto y consideración.

Delegaciones Agrarias.- Son atribuciones de las Delegaciones Agrarias:

- A) Servir de conducto en las relaciones agrarias entre el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y los CC. Gobernadores, Jefes de Zonas Militares y Jefes de las distintas dependencias federales, locales y municipales, dentro de la jurisdicción de la delegación;
- B) Atender con esmero a las comisiones de campesinos y tramitar los asuntos agrarios de su competencia;
- C) Rendir mensualmente al DAAC estados de contabilidad respecto a los ingresos obtenidos por concepto de cobros anuales a colonos, venta y abonos de lotes;
- D) Depositar el mismo día del cobro en las instituciones bancarias con las que opere los ingresos obtenidos a favor del DAAC y llevar una relación detallada del registro de colonias y colonos;
- E) Acatar las órdenes que giren las autoridades superiores del DAAC y responder de las labores de las delegación a su cargo;
- F) Resolver de conformidad con sus atribuciones las consultas que se les formulen y expedir las copias certificadas que se les soliciten;
- G) Acordar la correspondencia que se reciba y firmar la que se despache;
- H) Conceder licencia hasta de tres días, a los miembros del personal a sus órdenes por causa justificada, dando cuenta a la Dirección General de Administración;
- I) Remitir trimestralmente a la Dirección General de Estadística, un informe de las labores desempeñadas por la Delegación y la Comisión Agraria Mixta; y
- J) Visitar, con frecuencia, los ejidos y colonias de su jurisdicción, para atender sus problemas.

Cuerpo Consultivo Agrarios.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

- a) Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República,
- b) Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, respecto a ainiciativas de la ley o proyectos de reglamentos en materia agraria o sobre problemas agrarios que se planteen;
- c) Revisar y autorizar los planos-proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;
- d) Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confronta con las resoluciones o acuerdos que les hayan dado origen y con los planos-proyectos correspondientes. (51)

UNA BREVE CONVERSACION SOBRE LA REFORMA AGRARIA

Es conocida la importancia del contenido del artículo 27 de nuestra Constitución, que recoge postulados fundamentales de la Revolución Mexicana y las formas generales de su aplicación, para obtener la total reivindicación nacional de los recursos naturales y su aprovechamiento en función de una justa distribución de la riqueza pública, ocupando en este orden un lugar primordial la solución del problema agrario.

El derecho originario de la nación sobre las tierras y las aguas dentro de los límites del territorio nacional, el de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada, el concomitante de poder imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público, incluyendo la expropiación por causa de utilidad pública y el derecho inalienable e imprescriptible que la nación tiene sobre los recursos del subsuelo y de los mares territoriales, todo - - ello estatuye una doctrina cuya aplicación dinámica ofrece la perspectiva del desarrollo independiente del país, dentro de la organización de una sociedad con derecho a disfrutar plenamente de los bienes materiales y culturales que el pueblo mexicano produce con su trabajo y a su continua superación intelectual, técnica y científica.

Al iniciarse la etapa constructiva, los gobiernos emanados de la revolución hubieron de luchar contra innumerables obstáculos,-- destacando los que interponían las fuerzas domésticas y exteriores -- del campo enemigo para frustrar la incipiente obra revolucionaria, es pecialmente la Reforma Agraria. A pesar de aquéllos, la Reforma Agraria se fué desarrollando hasta constituir el más sólido pilar del ré gimen de la Revolución Mexicana.

Los distintos gobiernos revolucionarios que se sucedieron, estimularon el reparto agrario en base a las disposiciones reglamentar ías, que fueron cobrando perfiles definidos en cuanto a las formas -- de explotación agrícola.

Las obras de irrigación, la construcción de carreteras, la creación del sistema crediticio para la agricultura, iban definiendo la decisión de abordar el problema agrario en su integridad, y pese a las persistentes dificultades políticas y económicas que experimentaban los gobiernos de la revolución para llevar adelante la Reforma Agraria, a la natural inexperiencia en cuanto a su aplicación, la falta de téc nicos y lamentables casos de deshonestidad en el manejo de los fondos públicos destinados a la obra agraria, se abrió paso una tarea tras-- cendental para el avance general del país.

En el mercado de la acción agraria se fueron definiendo -- dos tendencias principales: la que favorecía el sistema de dotación -- parcelaria y la explotación de la pequeña propiedad, sin ignorar al ej ido de tradición colectivista; y la que, sin invalidar las primas for-- mas de posesión y aprovechamiento de la tierra, ponía mayor énfasis -- en el desarrollo moderno del sistema ejidal colectivo.

Abierto el campo a una fructífera discusión, en la que los voceros gubernamentales alternaban con elementos ajenos a toda posición oficial, se dilucidaron a la luz pública los múltiples aspectos que -- presentaba el complejo problema agrario. Las masas campesinas organizadas, así como juristas, intelectuales y especialistas en la materia, ahondaron con libertad en la manera de acrecentar la producción agrícola y, simultáneamente, de hacer justicia al trabajador del campo.

Elo propició la elaboración del primer Plan Sexenal de Gobi erno, en el que la cuestión agraria cobró singular jerarquía. En él se asentaba textualmente:

"....el ideal agrario contenido en el artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de las cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer, en toda su integridad, las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país". Así, el gobierno de la república contrajo el compromiso específicamente enunciado en el Plan Sexenal, de seguir dotando y el de continuar fraccionando los latifundios para satisfacer aquellas necesidades. E interpretando las ideas que privaban entre el campesinado y que hacían sentir su influencia en las esferas sociales, en el Plan Sexenal se añadía que "llevada a cabo la repartición de la tierra, se debe buscar la mejor forma de alcanzar el aumento de la producción -- agrícola, mediante la conveniente organización de los ejidatarios y los agricultores, la introducción de los cultivos más adecuados, las rotaciones y cambios aconsejables, la selección de semillas, la industrialización de los productos del campo, el empleo de maquinaria, el uso de fertilizantes, el aprovechamiento integral, comercial e industrial de todos los productos y subproductos de la tierra, la creación de institutos, laboratorios y granjas experimentales, el desarrollo del crédito agrícola en beneficio real de los ejidatarios y agricultores en pequeño".

Con este compromiso y con la convicción más firme de que en su cumplimiento y en el respeto a las disposiciones legales el país encontraría la ruta de su desenvolvimiento económico y social en beneficio de la nación, se continuó el reparto agrario que iniciaran los gobiernos revolucionarios que precedieron al período 1934-40, tomando en consideración las características peculiares de nuestro medio rural, en el que operan condiciones físicas disímiles y, por lo tanto, contrastados niveles de fertilidad, posibilidades de riego, formas y métodos de producción y una correspondiente desigualdad social entre la propia población campesina.

Además, tomando en cuenta la experiencia secular de nuestras masas campesinas y en el estudio de la realidad que imperaba en el campo, que se distinguía por la persistente concentración de la propiedad de las mejores tierras en pocas manos, por un pronunciado atraso técnico en los métodos de explotación agrícola y el consecuente raquitismo en la capacidad general de producción, incidiendo desfavorablemente para el país y sobre las condiciones sociales de las grandes mayorías rurales, se llegó a la conclusión de que en el sistema de tenencia de la tierra y en la organización moderna de su usufructo, radicaba el principal problema, haciéndose necesario intensificar la restitución y la dotación de tierras.

Para modificar la situación a fondo, se requería ubicar el problema en la afectación de los latifundios que, en cumplimiento de la ley y del compromiso reiterado en el Plan Sexenal, habían de ser --fraccionados, terminando con su ilegal existencia. Así se hizo en los latifundios en producción agrícola, con la convicción de que una de las acepciones de la Reforma Agraria integral la constituía precisamente el reparto de grandes extensiones territoriales cuyos cultivos tuvieran una naturaleza que hiciera posible su rápida transformación al sistema ejidal de explotación colectiva, y así subrayar la tendencia de afectar ante todo las tierras fértiles de los nuevos o viejos latifundios, ahorrando a los campesinos múltiples dificultades y frustraciones.

Esta política de dotaciones de tierras en latifundios en producción agrícola permitió que se hiciera justicia a decenas de miles de campesinos, bajo una planeación minuciosa, obteniendo el pleno usufructo de la tierra, así como la facultad de manejar la producción en todo su proceso, sin intervenciones e ingerencias de otros elementos ajenos al campesinado, y fijando concretamente como indispensable la intervención inmediata de las instituciones de crédito oficiales y de los órganos locales y nacionales de poder público para que orientaran, estimularan y ayudaran a los campesinos organizados en todo el proceso y en la venta de sus productos, atendiendo los problemas que surgieran para su consecuente resolución.

No fué un experimento, como suelen presentarlo algunos elementos que desconocen los antecedentes y las realidades, sino el producto de estudios y de una planeación precisa que las jóvenes generaciones puedan consultar, para su información sobre la forma de aplicación de la Reforma Agraria en sus capítulos más señalados durante la vigencia del Plan Sexenal, elaborado por hombres de la revolución y hombres de estudio conocedores del problema y con la representación de auténticos campesinos.

La reivindicación de cuatrocientas mil hectáreas que fueron restituidas a las Comunidades Indígenas Yaquis, se hizo como un acto de justicia largamente esperado, y después de una lucha de muchos años que costó a la nación grandes sacrificios humanos y recursos económicos para sostener una guerra por demás injusta. Se integraron las Comunidades Indígenas Yaquis para la producción agrícola y ganadera, facilitándoles el riego y estimulando la creación de nuevos centros de población y velando por su mejoramiento general, con la introducción, además, de la educación escolar y medidas de salubridad e higiene que redundaran en la elevación de sus formas de vida.

Obra también del régimen de la revolución fué la cancelación de las concesiones madereras a compañías extranjeras y mexicanas en --- los bosques de 400 000 hectáreas pertenecientes a las Comunidades Indígenas de Michoacán, y cuyas concesiones se expidieron contra la voluntad de las propias comunidades. Estas concesiones provocaron levantamientos armados en la Meseta Tarasca, en 1913, que culminaron con el - paro de las explotaciones madereras al expirar a las compañías detentadoras de sus intereses comunales.

Y es nuestra convicción que, de haberse llevado a cabo el - cambio planificado del régimen de la propiedad en aquellos lugares -- hasta sus últimas consecuencias, habría contribuído a demostrar, en un lapso relativamente breve, las ventajas que se derivan del sistema --- ejidal colectivo en relación con las otras formas de explotación agrícola, como principal proveedor de productos alimenticios para una población creciente e importante abastecedor de materias primas y productos semielaborados para nuestra industria y para los mercados internacionales, redundando todo ello en beneficio del país, tanto en la esfera de la economía agrícola y la de los campesinos, como para el sano y coordinado desarrollo de la industria nacional y de otras ramas de la actividad mercantil en base a la elevación de la capacidad de consumo de las grandes mayorías, rurales y urbanas.

Sin disminuir la importancia que pueden tener por ahora la auténtica pequeña propiedad y el régimen parcelario en la producción agrícola, es obvio que el sistema ejidal bien organizado y honestamente administrado tiene ventajas que auguran su implantación extensiva, constituyéndose en el factor que en mayor escala impulsa la agricultura. Las facilidades crediticias, la mecanización y la modernización - de los medios y los métodos de explotación para aumentar la producción y el rendimiento, la exclusión de toda ruínosa competencia, la comercialización de las cosechas a precios justos, sin intermediarios ni hipotecas usurarias, todas estas condiciones concurren implícita y paralelamente con el sistema ejidal colectivo y son ajenas a las posibilidades del usufructuario de una parcela y limitadas para una auténtica pequeña propiedad.

Hoy, la necesidad de realizar la Reforma Agraria en todos los países que no han tenido un completo desarrollo, es universalmente conocida.

México se anticipó en su enunciación, su consagración legal y en su iniciación. Sin embargo, hay un largo camino que recorrer.

A P E N D I C E

DISCURSO PRONUNCIADO EN LA CAMARA DE SENADORES
POR EL SR. SEN. ING. JESUS GARCIA SANTACRUZ.

Tema: Nuestro Movimiento Agrario y Comenta
rios de la Nueva Ley de Reforma Agra
ría.

SEÑOR PRESIDENTE
SEÑORES SENADORES
SEÑORAS Y SEÑORES

VENGO ANTE ESTA ALTA Y HONROSA TRIBUNA DE LA PATRIA OBIEDIEN-
TE A MIS CONVICCIONES Y DESEOSO DE REFERIRME BREVEMENTE A ALGUNOS AS-
PECTOS DEL PROCESO HISTORICO DE NUESTRO MOVIMIENTO AGRARIO, HASTA EL -
COMENTARIO DE LA NUEVA LEY DE REFORMA AGRARIA, INICIATIVA DEL SEÑOR --
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

CUANDO CONVIVIMOS LOS PROBLEMAS QUE CONFRONTAN NUESTROS CAM-
PESINOS, NOS SENTIMOS OBLIGADOS Y RESPONSABLES DE CONSAGRAR NUESTRA -
ACCION Y ESFUERZO, INSPIRADOS EN LA TENDENCIA DE ENCONTRAR UN JUSTO --
EQUILIBRIO ENTRE LA TIERRA Y EL HOMBRE, A FIN DE QUE LA TIERRA, PATRI-
MONIO DE LA LIBERACION, LES PRODUZCA LAS MAS ALTAS UTILIDADES, COMO ME-
DIO DE SATISFACER DECOROSAMENTE SUS NECESIDADES.

PARA QUIENES CONOCEN LA HISTORIA DE MEXICO, NO CABE LA ME--
NOR DUDA QUE EXISTE UN HILO CONDUCTO A LO LARGO DE TODAS LAS GRANDES -
LUCHAS QUE HA LIBRADO NUESTRO PUEBLO. ESTA PELEA LA ENCARNA EL BATA---
LLAR CONSTANTE, SECULAR Y APASIONADO DE LOS MEXICANOS PARA CONQUISTAR-
EL DERECHO DE QUE LA TIERRA SEA DE QUIEN LA TRABAJE!!

NACE CON LA MEXICANISIMA MODALIDAD QUE LE CONFIGURARA EL --
PUEBLO AZTECA, QUE AL PLANTARSE EN EL VALLE DE MEXICO EN EL AÑO DE - -
1324, LUCHANDO CONTRA TODAS LAS ADVERSIDADES, ESTABLECIERA DIFERENTES-
SISTEMAS DE PROPIEDAD SIENDO LA SIMILAR A NUESTRO EJIDO LA DEL CALPULA-
LLI, QUE CONVERTIA AL HABITANTE QUE LA RECIBIA EN USUFRUCTUARIO, CON -
EL SOLO REQUISITO DE QUE TRABAJARA SU PORCION, PERDIENDO SUS DERECHOS-
CUANDO NO LA TRABAJARAN EN DOS AÑOS CONSECUTIVOS.

CON LA CONQUISTA, SE DESTRUYEN LOS SISTEMAS DE PROPIEDAD DE
ESTE GRAN PUEBLO Y QUIENES POSEIAN SUS TIERRAS, PASAN A SER ESCLAVOS,-
SIERVOS Y PEONES, CONSTITUYENDOSE EL SISTEMA DE LAS GRANDES EXTENSIO--
NES TERRITORIALES, EL FEUDALISMO ESPAÑOL EUROPEO, FUE TRASLADADO A ME-
XICO.

EN TRES SIGLOS DE DOMINACION, LA ANGUSTIA Y MISERIA EN QUE-
VIVIAN LA MAYORIA DE LOS SEIS Y MEDIO MILLONES DE MEXICANOS, ACUMULO
TODO EL ODIOS PARA FRAGUAR EL MOVIMIENTO DE LA INSURGENCIA, EN EL QUE -
EN TORNO A MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, SE CONGRÉGARAN LOS CAMPESINOS -
QUE HABIAN SIDO DESPOJADOS DE SUS PROPIEDADES DURANTE EL VIRREYNATO,

CIENTOS DIAS DESPUES DEL GRITO DE DOLORES, EL DIA 5 DE DICIEMBRE DE 1810 LANZA SU PRIMER EDICTO QUE ENTRE OTROS CONCEPTOS DECIA:

... "QUE EL GOCE Y USO DE LA TIERRA SEA UNICAMENTE DE LOS-NATURALES EN SUS RESPECTIVOS PUEBLOS".

MAS TARDE, EL INMENSO JOSE MARIA MORELOS Y PAVON GRAN PRE-CURSOR DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA, ILUMINA CON SU PENSAMIENTO Y SU ACCION, EL SEGUNDO CAPITULO DE LA LUCHA DE NUESTROS CAMPESINOS PARA -CONQUISTAR SU DERECHO A LA TIERRA- CUANDO CON SINGULAR VISION, PROCLA-MA ENTRE OTROS POSTULADOS:

... "QUE NADIE PUEDE SER DUEÑO DE MAS TIERRAS QUE LAS QUE TRABAJE CON SU ASISTENCIA Y SU INDUSTRIA".

LAS CONVULSIONES INICIALES DEL MEXICO INDEPENDIENTE, SE EX-PLICAN, EN PARTE, PORQUE LA TIERRA EN SUS MAYORES EXTENSIONES SE ENCON-TRABA EN MANOS DE CORPORACIONES ECLESIASTICAS Y DE ALGUNOS LAICOS AFOR-TUNADOS, QUE CON TODAS LAS MAÑAS, HABILIDAD E INFLUENCIA MANEJABAN ES-TA RIQUEZA.

EL GRAN REFORMADOR DON VALENTIN GOMEZ FARIAS, NO LOGRO DEMO-STRATIZAR LA PROPIEDAD DE LA TIERRA, NO OBSTANTE LAS MEDIDAS QUE DICTA-RA EN SU GOBIERNO PROVISIONAL 1832-1833.

EN EL AÑO DE 1849, UN JOVEN VALIENTE, ELEUTERIO QUIROZ, ACAU-DILLA UN PRONUNCIAMIENTO EN "SIERRA GORDA", ENARBOLANDO LA BANDERA DE ACABAR CON LOS ACAPARAMIENTOS DE TIERRAS Y DEVOLVERLAS A QUIENES LES HABIAN SIDO ARREBATADAS, QUIEN PAGARA CON SU VIDA AQUELLA AVENTURA, DE-BE FIGURAR EN EL RECUERDO DE LOS CAMPESINOS.

EL CONSTITUYENTE DE 1856-57, INSPIRADO EN LA FILOSOFIA LIBE-RAL, FORMULA UN CATALOGO DE LIBERTADES Y DERECHOS DEL HOMBRE, PERO NO PROFUNDIZA EN EL PROBLEMA CAPITAL DE LA NACION ES DECIR, EL DE LA PRO-PIEDAD TERRITORIAL CONCENTRADO EN UNAS CUANTAS MANOS.

DICE RALPH ROEDER, EL EMINENTE BIOGRAFO DE JUAREZ "...QUE HAY HOMBRES QUE ENTRAN EN LA HISTORIA GRACIAS A UN DISCURSO TRASCENDEN-TAL...", CONCEPTO QUE PODEMOS APLICAR AL DIPUTADO CONSTITUYENTE DE -ESE MOMENTO ESTELAR DE NUESTRA PATRIA, PONCIANO ARRIAGA

EL SEÑALARA QUE LAS LEYES QUE ESTABAN APROBANDO POCO O NADA PODIAN SIGNIFICAR PARA LOS MEXICANOS DESPOSEIDOS DE BIENES MATERIALES, AJENOS A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA QUE CONSTITUIA LA RIQUEZA FUNDAMENTAL DEL PAIS EN AQUEL ENTONCES.

EN SU VOZ SOLITARIA, BROTABA LA CONCIENCIA DE LOS MEXICANOS QUE LATIA EN EL SUBCONCIENTE DE LA NACION Y QUE PROCLAMABA: ...MIENTRAS LOS MEXICANOS VIVAN EN LA MISERIA, LOS DERECHOS DEL HOMBRE SERAN SIMPLEMENTE UN TRAJE DE LUCES EN UN PUEBLO MUERTO DE HAMBRE.

Y CON MUCHA CERTEZA Y VALENTIA DECIA EN OTRA PARTE DE SU -- DISCURSO.

"... MIENTRAS POCOS INDIVIDUOS ESTAN EN POSESION DE NUMEROSAS E INUTILES TIERRAS, MUCHOS MILLONES GIMEN EN LA MAS HORRENDA POBREZA."

LA CONSTITUCION DEL 57, EN LA QUE PREVALECIERON LAS IDEAS - DE LOS LIBERALES MODERADOS, RECOGIO SIMPLEMENTE LA LEY DE "LERDO DE TEJADA", QUE PEDIA LA DESAMORTIZACION DE LOS BIENES DEL CLERO A FIN DE CONCLUIR CON EL ESTANCAMIENTO DE LA ECONOMIA MEXICANA PRODUCTO DEL ASFIXIANTE REGIMEN FEUDAL.

LAS CORPORACIONES ECLESIASTICAS ERAN DUEÑAS DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LAS TIERRAS DE LABOR.

POR EL SOLO HECHO DE LA PROMESA DE QUE ESTAS TIERRAS SE COMERCIALIZARAN PARA QUE UN MAYOR NUMERO DE MEXICANOS LAS TRABAJARA, LA ALTA JERARQUIA DE LA IGLESIA INICIO LA DESGARRADORA GUERRA DE TRES - AÑOS, EN LA QUE JUAREZ, RECORRIENDO EN SU CARRUAJE MODESTO TODOS LOS CAMINOS DE MEXICO, DEFENDIO CON FE INQUEBRANTABLE, LA CONSTITUCION QUE, A PESAR DE LA ACTITUD DE LAS CLASES ACAUDALADAS Y DEL PARTIDO CONSERVADOR EN SU CONTRA, SALIO VICTORIOSO.

CONVENCIDOS LOS CONSERVADORES DE SU FRACASO FUERON A SOLICITAR LA INTERVENCION AL EXTRANJERO, A PARIS Y ROMA FUE CUANDO NAPOLEON EL PEQUEÑO, ENVIO A MEXICO AL EJERCITO FRANCES, EL MEJOR DEL MUNDO EN SU TIEMPO PARA IMPONER UNA MONARQUIA EXTRANJERA Y GARANTIZAR ASI LOS INTERESES DE LA ALTA JERARQUIA ECLESIASTICA;

JUAREZ, DEFENSOR DE LA CONSTITUCION, SE CONVIRTIO EN DEFENSOR DE LA SOBERANIA NACIONAL, APLICO LAS LEYES DE REFORMA Y EN EL CERRO DE LAS CAMPANAS DIO FIN A LA AMBICION EXTRANJERA QUE CONTO CON LA COMPLICIDAD DE MALOS MEXICANOS.

CON LAS LEYES DE REFORMA JUAREZ SEPARO AL ESTADO DE LA - - IGLESIA, NACIONALIZO LOS BIENES DEL CLERO, Y DIO ASI EL GOLPE DE MUERTE, AL LATIFUNDISMO ECLESIASTICO.

POR DESVENTURA, EL LATIFUNDISMO, AHORA CON SIGNO LAICO VUELVE A SURGIR EN MEXICO Y PARA LOS CAMPESINOS LA SITUACION SIGUE SIENDO LA MISMA, SOLO HAN CAMBIADO DE SEÑOR PERO NO DE CONDICIONES DE VIDA.

LA DICTADURA DE PORFIRIO DIAZ ENTIERRA LAS ANSIAS LIBERALES QUE COMO CAUDILLO DEFENDIERA EN SUS AÑOS MOZOS Y SE APOYA EN LOS GRANDES INTERESES DEL LATIFUNDISMO QUE EXPLOTA AL CAMPESINO, HUNDIENDOLO EN LA MAS DRAMATICA MISERIA Y DESESPERACION.

ELLO CONSTITUYE EL INGREDIENTE FUNDAMENTAL Y LA LEVADURA QUE HABRA DE PRODUCIR LA GRAN CONMOCION NACIONAL QUE TRANSFORMA LOS - DERROTEROS DE MEXICO.

RICARDO Y ENRIQUE FLORES MAGON, ANTONIO I. VILLARREAL, JUAN Y MANUEL SARABIA, LIBRADO RIVERA, PONCIANO ARRIAGA, ROSALIO BUSTAMANTE, ENTRE OTROS, EN 1860 DESDE SAN LUIS MISSOURI, ESTADOS UNIDOS, EN NOMBRE DEL PARTIDO LIBERAL, PUSIERON A LA ORDEN DEL DIA LA INSURRECCION POPULAR CONTRA EL PORFIRIATO, ELABORANDO EL PRIMER PROGRAMA REVOLUCIONARIO QUE DEBERIA TERMINAR CON EL CAMBIO DE GOBIERNO.

EL LEVANTAMIENTO CAMPESINO DE ACAYUCAN, Y LOS SANGRIENTOS - CHISPAZOS COMO EL DE LAS VACAS, CASAS GRANDES, VIESCA (Y OTROS TANTOS MAS) FUERON SOFOCADOS, PERO EN LA CONCIENCIA DEL PUEBLO DEJARON SEMILLA QUE MAS TARDE DEBERIA FRUCTIFICAR.

COMO COINCIDENCIA HISTORIA, MIENTRAS PORFIRIO DIAZ CELEBRABA LOS FASTUOSOS FESTEJOS CONMEMORATIVOS DEL PRIMER CENTENARIO DE NUESTRA INDEPENDENCIA, EL 5 DE OCTUBRE DE 1910, SE DA A CONOCER A LA NAC--
CION EL "PLAN DE SAN LUIS", DE FRANCISCO I. MADERO, QUE OFRECIA A LOS CAMPESINOS DEVOLVERLES LAS TIERRAS QUE ERAN DE SU LEGITIMA PROPIEDAD, - ENCENDIENDO DE NUEVO LAS ESPERANZAS DE NUESTROS HOMBRES DE CAMPO, QUE -

GUSTOSOS SIGUIERAN AL APOSTOL EL 20 DE NOVIEMBRE DEL MISMO AÑO PARA --
INICIAR LA REVOLUCION MEXICANA.

SURGIO ASI EMILIANO ZAPATA, A QUIEN JESUS SOTELO INCLAN, LLA
MA EL GRAN CALPULEQUE, QUIEN TRIUNFANTE LA REVOLUCION, OBSESIONADO POR
REDIMIR A SUS HERMANOS LOS CAMPESINOS, LANZA EL PLAN DE AYALA EL 25 DE
NOVIEMBRE DE 1911 Y SE CONSTITUYE EN MEXICO UNA ALBORADA GLORIOSA Y UN
AUTENTICO EJERCITO CAMPESINO QUE RECIBE EL NOMBRE DE EJERCITO LIBERTA-
DOR DEL SUR.

SUPERADO POR EL ZARPAZO DEL CHACAL VICTORIANO HUERTA, DENTRO
DE ESTE EPISODIO DE LA VIDA DE MEXICO, POR DESGRACIA, SE DIVIDE LA RE-
VOLUCION, LOS CAUDILLOS DE UNO Y OTRO BANDO BUSCABAN EL APOYO DE LOS -
CAMPESINOS, QUE CONSTITUIAN LA MAYORIA DE LA POBLACION NACIONAL Y QUE
ERAN LOS QUE POR SUS CARENCIAS, MAS SE INTERESABAN EN EL CAMBIO SOCIAL
Y ECONOMICO DEL PAIS.

LOS GENERALES SE REUNEN EN DIFERENTES LUGARES, BUSCANDO EL
MEJOR CAMINO PARA ACABAR CON EL DERRAMAMIENTO DE SANGRE, EN EL AMBIEN
TE DE ESTAS INQUIETUDES, CARRANZA DA LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, EN
LA QUE SE PROMETE LA RESTITUCION DE LA TIERRA A LOS CAMPESINOS.

MAS TARDE, EL 19 DE SEPTIEMBRE DE 1916, SE LANZA LA CONVO-
CATORIA PARA REUNIR AL CONGRESO CONSTITUYENTE EN QUERETARO, TERMINANDO
LA REDACCION DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL 5
DE FEBRERO DE 1917, QUE ENCARNA LA SINTESIS IDEOLOGICA DE LA REVOLUCION
MEXICANA EN ELLA OCUPA UN LUGAR DE HONOR EL ARTICULO 27 QUE DECLARA -
QUE LAS TIERRAS Y AGUAS SON ORIGINARIAMENTE PROPIEDAD DE LA NACION, Y
EN TODO MOMENTO ESTA TENDRA EL DERECHO DE IMPONER LAS MODALIDADES QUE
CONSIDERE MAS CONVENIENTES PARA BENEFICIO DEL INTERES GENERAL.

DE ESTA MANERA SE ESTABLECE LA BASE CONSTITUCIONAL PARA DES-
TRUIR EL LATIFUNDISMO Y SE CREAN TRES TIPOS DE PROPIEDAD: LA EJIDAL --
QUE TIENE, COMO DIJE AL PRINCIPIO, ANTECEDENTES PREHISPANICOS, COMO -
EL CALPULLI EL EJIDO CONFIERE SOLO EL USUFRUCTO DE LA TIERRA, PARA EVI
TAR LO QUE YA HABIA ACONTECIDO EN EPOCAS PASADAS, CUANDO LOS PEQUEÑOS
PROPIETARIOS TUVIERON QUE SER ARROLLADOS POR LOS GRANDES LATIFUNDISTAS;
LA PROPIEDAD COMUNAL QUE YA EXISTIA TAMBIEN DESDE ANTES DE LA LLEGADA-
DE LOS ESPAÑOLES, Y QUE HABIA SIDO DESTRUIDA CASI TOTALMENTE EN LA --
DICTADURA Y LA PROPIEDAD CON EL SENTIDO TRADICIONAL, PERO LIMITANDOSE
EN SU EXTENSION DE ACUERDO CON SUS CARACTERISTICAS AGROCEOLOGICAS.

ASI CAMINA LA REVOLUCION MEXICANA, POR PRIMERA VEZ LA HISTORIA DEL MUNDO CONTEMPORANEO, SE INICIA LA REFORMA AGRARIA, EN UN PAIS DESTRUIDO MATERIALMENTE POR LA LUCHA ARMADA, SIN CREDITO EN EL EXTRANJERO, SIN NINGUN RECURSO COMO NO FUERAN LAS MANOS PARA TRABAJAR.

PERO ERA NECESARIO, POR RAZONES DE JUSTICIA SOCIAL, ENTREGAR A LOS CAMPESINOS LA TIERRA, POR CUYA CONQUISTA FUERON A LA LUCHA ARMADA.

A QUIENES PREGUNTAN POR QUE EL GOBIERNO DE LA REVOLUCION NO INDEMNIZO EN EFECTIVO A LOS HACENDADOS, QUE HABIAN DETENTADO LA TIERRA QUE ORIGINALMENTE PERTENECIO A LAS GRANDES MASAS CAMPESINAS.

HAY QUE RESPONDERLES:... QUE EL PUEBLO HA PAGADO SU PRECIO CON RAUDALES DE SANGRE, Y NO HAY MONEDA QUE PUEDA TENER SIGNIFICADO TAN ALTO.

LOS VAIVENES DE NUESTRA REVOLUCION HAN SIDO MULTIPLES, PERO EL OBJETIVO DE CONQUISTAR LA TIERRA PARA LOS CAMPESINOS JAMAS HA DEJADO DE LATIR EN EL CORAZON DE LOS GUIAS MAS IDONEOS DE NUESTRO MOVIMIENTO SOCIAL.

ASI VEMOS A CARRANZA, ENCONTRAMOS A EMILIANO ZAPATA, A LUCIO BLANCO Y MUJICA, ALVARO OBREGON Y POCO DESPUES PLUTARCO ELIAS CALLES, QUE EL 4 DE LOS CORRIENTES EN LA VI ASAMBLEA DE NUESTRO PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, CON ELOGIOS MUY MERECIDOS MENCIONARAMOS SU ACTITUD REVOLUCIONARIA, ELLOS INICIARON EL CAMBIO DE DESTINOS DEL CAMPESINO.

POR ELLO CUANDO LLEGO EL VISIONARIO LAZARO CARDENAS, GIGANTE DE LA HISTORIA CONTEMPORANEA DE MEXICO, AFLORO A LO LARGO DEL TERRITORIO NACIONAL UN NUEVO IMPULSO AGRARISTA, BAJO LA INSPIRACION DE ESE -- ILUSTRE CONDUCTO DE LA REVOLUCION, QUE ENTREGA LA TIERRA A UN RITMO SIN PRECEDENTES.

PULVERIZA LOS MAS GRANDES LATIFUNDIOS DE LA MEJOR CALIDAD, LA LAGUNA, BAJA CALIFORNIA, SONORA, NAYARIT, MICHOACAN, SINALOA, CASI TERMINA EN HIDALGO LA REFORMA AGRARIA Y EN TODAS LAS ENTIDADES EN IGUAL MAGNITUD.

ES ENTONCES CUANDO LOS CAMPESINOS TIENEN CONCIENCIA DE SU RESPONSABILIDAD COMO PRODUCTORES DE LOS ALIMENTOS QUE EL PUEBLO NECES-

SITA CONSUMIR Y DE LAS MATERIAS PRIMAS QUE LA NACIENTE INDUSTRIA MEXICANA RECLAMA.

NO ES UN SIMPLE ELOGIO DECIR: QUE LAZARO CARDENAS CONSTITUYE UN CAPITULO INOLVIDABLE DE LA LUCHA AGRARIA, Y EN CIERTO SENTIDO ESTABLECE UN PUENTE ENTRE LA OBRA QUE EL CUMPLE Y LA QUE PROMOVIERON HIDALGO Y MORELOS.

Y DE LA MEXICANIDAD DE NUESTRA REFORMA AGRARIA, NO SOLAMENTE HABLAMOS NOSOTROS.- YO RECUERDO QUE EN EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO DEL SEÑOR LIC. LOPEZ MATEOS, AL CELEBRARSE DOS CONFERENCIAS INTERNACIONALES CON VISITANTES DE TODO EL MUNDO, EN UNA DE ELLAS, CON EL APLAUSO DE TODOS, ALGUIEN DIJO:"...MEXICO HA SEÑALADO EN SU SENTIDO HUMANO EN EL AMBIENTE INTERNACIONAL UN DERROTERO POR SEGUIR, EN EL REGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA, PORQUE ES MAS PROGRESISTA PARA UN PAIS, QUE MUCHAS GENTES DISFRUTEN LA TIERRA A QUE UNOS CUANTOS HOMBRES LA ACAPAREN.

EL PRESIDENTE DIAZ ORDAZ, DESDE EL PRIMERO DE DICIEMBRE DE 1964, SE PROYECTA COMO GRAN AGRARISTA, DE INMEDIATO RATIFICA ACABAR CON LAS CONCESIONES GANADERAS, RESPETANDO LAS QUE AUN NO VENCIAN SUS PLAZOS Y LIMITANDO LAS OTRAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA.

ALCANZA UN NUEVO RITMO LA REFORMA AGRARIA QUE SE TRANSFORMA EN INTEGRAL, ENTREGANDO DURANTE SU GESTION LA MAXIMA SUPERFICIE DE TIERRA A LOS CAMPESINOS, PERO POR LAS CLASIFICACIONES NO EL MAYOR NUMERO DE BENEFICIADOS.

ESTE BREVE E INCOMPLETO ANALISIS NOS DA UNA IDEA DE NUESTROS AVANCES SOCIALES Y ECONOMICOS, EN MATERIA AGRARIA:

INDEPENDIENTEMENTE DE LO ASENTADO, DESDE EL GRITO DE INDEPENDENCIA HASTA LA REVOLUCION MEXICANA, FUERON MUCHO MAS LAS INICIATIVAS DE LEY, DECRETOS, PUBLICACIONES DE DISTINTO ORDEN, CONGRESOS, ORGANIZACION DE GRUPOS Y PRONUNCIAMIENTO DE LUCHAS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA PARA LLEGAR A ESTE DIA EN QUE PODEMOS DECIR:

"EL EJIDO NO HA FRACASADO; MAS DEL 50% DE LO QUE COMEMOS, DE LO QUE VESTIMOS Y DE LO QUE EXPORTAMOS, PROVIENE DE NUESTROS CAMPESINOS HECHOS EJIDATARIOS!

SEÑORES SENADORES, SEÑORAS Y SEÑORES:

ESPERO DE SU GENTILEZA TODA DISCULPA, POR ABUSAR DE SU ATENCION EN EL RELATO DE UN PROCESO, QUE A TRAVES DE MUCHOS AÑOS, HA CUBIERTO DE GLORIA Y DE PRESTIGIO LAS CONQUISTAS DE NUESTRO PUEBLO Y A QUIENES CON EL PENSAMIENTO, LA ACCION Y LA SANGRE, LE DIERON ESA HERMOSA FISONOMIA, MUY NUESTRA, MUY MEXICANA.

POR ESO NOS DUELE LA SANGRE DE TANTOS MILES DE COMPATRIOTAS REGADA EN LOS DIFERENTES DRAMAS DE NUESTRA HISTORIA, ELLA NO FUE EN VANO, QUIENES LAS DERRAMARON NOS DIERON LA LIBERTAD DE QUE HOY DISFRUTAMOS HE HICIERON POSIBLE, HASTA HOY, DEVOLVER LA TIERRA A MAS DE 26,000 POBLADOS PARA TRES MILLONES DE CAMPESINOS, CON 82'000,000 DE HECTAREAS.

EN ESTA HORA VENIMOS A PARTICIPAR EN OTRA HISTORICA JORNADA, EN QUE OTRO GRAN MEXICANO, EL SEÑOR LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA, HA ENVIADO A NUESTRA COLEGISLADORA LA INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, QUE LLEGA A NOSOTROS PARA SU ESTUDIO.

CON ELLO, MARCA EL SEÑOR PRESIDENTE UN NUEVO CAPITULO EN EL MOVIMIENTO AGRARIO, DENTRO DEL MERCADO CONSTITUCIONAL DE LA NACION, ENTREGANDOLE AL CAMPESINO UNA ARMA JURIDICA MAS JUSTA Y MAS EFICAZ PARA SU DEFENSA.

NO SOLO SE PREOCUPA POR SEGUIR TRATANDO DE DAR TIERRA A LOS CAMPESINOS] SINO QUE SE PROPONE, RECOGIENDO EXPERIENCIAS, ANALIZANDO FALLAS, ESTUDIANDO ACIERTOS, DOTAR A MEXICO Y A SUS CAMPESINOS DE UN NUEVO INSTRUMENTO LEGAL QUE GARANTICE NO SOLO LA TENENCIA DE LA TIERRA QUE LA CONSTITUCION ESTABLECE, SINO TAMBIEN QUE INCREMENTE LA ECONOMIA NACIONAL Y FORTALEZCA LA PAZ ORGANICA DE LA NACION.

HOY VENGO ANTE VUESTRA SOBERANIA A PEDIRLES SU APROBACION A ESTE TRASCENDENTAL PROYECTO.

SE QUE ASI, CUMPLIREMOS CON ESE SECTOR HUMILDEJ PERO SIEMPRE DIGNO: CON LOS OFRECIMIENTOS QUE DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES HICIMOS Y ESTOY SEGURO QUE DESPUES DE ANALIZADO, COMENTADO Y MODIFICADO EL DOCUMENTO QUE SEGURAMENTE HABRA DE CONOCERSE EN LA HISTORIA DE NUESTRO PAIS COMO LA LEY DE REFORMA AGRARIA LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, - NOS UNIREMOS PARA ENTREGARSELO Y DECIRLE:....SEÑOR PRESIDENTE, ESTAMOS

CON USTED, PORQUE ESTANDO CON USTED, ESTAMOS CON NUESTRO PUEBLO Y JUNTOS ESTAMOS CON LA PATRIA.

QUE SATISFACTORIO PARA ESTE HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA, QUE AL APROBAR ESTA LEY, TENGAMOS EN NUESTRO SENO A HOMBRES QUE -- AYER, COMO GABRIEL LEYVA VELAZQUEZ, BENITO BERNAL, BONIFACIO SALINAS Y ELPIDIO PERDOMO, CON LAS ARMAS EN LA MANO VIENDO CORRER SANGRE Y, APORTANDO PARTE DE LA SUYA, DEFENDIERON ESTOS IDEALES CONVERTIDOS HOY EN NORMAS JURIDICAS.

COMO DIJERA MI AMIGO Y COMPAÑERO EL SEÑOR SENADOR MANZANILLA, ES MUY SATISFACTORIO TAMBIEN TENER AQUI A CELESTINO PEREZ Y PEREZ, AC-- TOR Y PARTE, EN EL CONSTITUYENTE DE 1917, EN QUERETARO, QUIEN CON SU VO TO CONTRIBUYERA A DARNOS ESA EJEMPLAR CONSTITUCION, QUE PARA LOS CAMPESINOS, POR SU ARTICULO 27, SIGUE SIENDO BANDERA DESPLEGADA CON NUESTRO RECONOCIMIENTO A ELLOS, RENDIMOS HOMENAJE A QUIENES EN FORMA ANONIMA MURIERON POR LA CONQUISTA DE LA TIERRA PARA LOS CAMPESINOS.

NO SOMOS CONFORMISTAS, POR ESO DESDE HOY, MANIFESTAMOS A -- NUESTRO PUEBLO, Y ESTOY SEGURO QUE ASI LO PIENSA EL SEÑOR PRESIDENTE -- POR SU PERMANENTE FE EN LOS CAMPESINOS, QUE NO HEMOS LLEGADO AUN A LA META FINAL.

LAS EXPERIENCIAS DE LOS HOMBRES DEL CAMPO, GENERARAN CONSEJOS NACIDOS DE LOS RESULTADOS PRACTICOS, QUE NOS INSPIRARAN ALLI, EN LAS PUERTAS ABIERTAS DEL PALACIO NACIONAL, Y AQUI, EN LAS DEL CONGRESO DE LA UNION, PARA QUE ANTES DE TERMINAR ESTOS SEIS AÑOS DE GOBIERNO REVOLUCIONARIO, TENGAMOS ARGUMENTOS SUFICIENTES, PARA UNA VEZ MAS SER PROTAGONISTAS EN LA CONFORMACION DEL ANDAMIAJE JURIDICO QUE PERMITA QUE EL PAIS SE DESARROLLE ACELERADAMENTE Y CON PAZ ORGANICA.

DEBEMOS ASEGURAR AQUI, QUE ES MENTIRA QUE HAYA INCERTIDUMBRE O TEMORES POR LA APLICACION DE ESTA NUEVA LEY, POR EL CONTRARIO, EXISTE UNA FUERTE CORRIENTE DE ESPERANZAS Y DE TRANQUILIDAD, PERDON, SI HAY TEMOR; PERO EN AQUELLOS QUE POSEEN TIERRAS CUYA EXTENSION, REBASA LA QUE SEÑALA LA LEY.

TRES MESES Y DIEZ DIAS HAN SIDO SUFICIENTES PARA QUE EL -- SEÑOR PRESIDENTE DIGA A LOS HUMILDES: ...ESTOY CUMPLIENDO HOY COMO -- PRESIDENTE, LO QUE AYER PROMETI COMO CANDIDATO.

CUATRO DIAS DESPUES DE ASUMIR LA PRESIDENCIA YA ACORDABA LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE ZONAS ARIDAS Y OTRAS TANTAS INICIATIVAS EN FAVOR DE LOS HOMBRES DEL CAMPO.

PARA TERMINAR, SE ME ANTOJA RECORDAR LO QUE DIJO EL SEÑOR - PRESIDENTE EN SU PROTESTA COMO CANDIDATO DE NUESTRO PARTIDO "...DURANTE EL SEXENIO NO DORMIRE TRANQUILO EL DIA QUE NO HAGA ALGO POR LOS CAMPESINOS..." HOY PODEMOS DECIRLE - SEÑOR PRESIDENTE, POR SU CONDUCTA Y SUS HECHOS ESTAMOS CIERTOS DE QUE CONCILIA USTED EL SUEÑO A PLENITUD, PORQUE COMO GOBERNANTE FIEL A LA REVOLUCION, ESTA USTED CUMPLIENDO CON SU PUEBLO, ESPECIALMENTE CON EL SECTOR MAS ABNEGADO, MAS POBRE, Y MAS GENEROSO DE LA PATRIA; EL DE LOS CAMPESINOSV

SEN. ING. JESUS GARCIA SANTACRUZ.

11 de marzo de 1971.

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

PRIMERA.- Entendemos en sentido objetivo que el Derecho Agrarios es el conjunto de principios, preceptos e instituciones, que igualan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica,

SEGUNDA.- El problema principal de la Reforma Agraria Europea en la postguerra, ha sido el exceso de población rural, que entraña no solo una relación desfavorable hombre-tierra sino también la fragmentación de las explotaciones, métodos de cultivo en pequeña escala y principalmente la existencia de una gran cantidad de personas simiempleadas,

TERCERA.- América Latina, en su Reforma Agraria, debe, a nuestro juicio, seguir los lineamientos que a continuación enunciamos: no excluir ninguna clase de tierras en los ámbitos de afectación, que el costo de la reforma no sea excesivamente grande, prever la creación de un instituto especializado para dirigir la reforma, poner un énfasis primordial en lo relativo a la asistencia técnica y crediticia al campesino, así como la formación de técnicos y líderes campesinos, y por último prever una movilización de tipo general en el campo.

CUARTA.- Es interesando mencionar la Reforma Agraria Cubana, la cual tiene como organismo ejecutor al llamado Instituto Nacional de Reforma Agraria (I.N.R.A.), entidad autónoma y con personalidad jurídica propia, quien se encarga del fomento de las cooperativas agrarias, fundamentalmente de producción.

QUINTA.- Es indispensable una cooperación internacional efectiva en materia agraria, pues ésta es el elemento clave en la aceleración del desarrollo económico, social y político de la Comunidad Internacional,

SEXTA.- Israel, por su régimen socialista, presente tres formas de organización de cooperación agraria, las cuales son: el KIBUTZ, el MOSAW OVDIN y el SHITUFI. La palabra KIBUTZ sirve para denominar a un grupo muy especial, un tipo de colonia comunal cooperativista y voluntaria que ha contribuído y contribuirá a enseñar a los habitantes de los países capitalistas y semicapitalista de todo el orbe, quizá un nuevo camino hacia la vida comunitaria. El MOSHAW, es una institución cooperativista de consumo que funda su estructura en los siguientes principios: propiedad nacional de la tierra, cooperación, ayuda mutua y trabajo no asalariado, combinando la propiedad

privada de la granja familiar con la propiedad colectiva de ciertos medios de producción y de servicios. Por último el SHITUFI consiste en la concentración de la producción y la separación del consumo, siendo ésta una combinación de los dos anteriores.

SEPTIMA.- Respecto a la U.R.S.S., podemos afirmar que su régimen agrario descansa sobre dos casos, el KOLJOS y el SOVJOS la hacienda colectiva organizada como tierra de propiedad del estado y -- que se mantiene con ayuda de los elementos técnicos concentrados en las estaciones de máquinas y tractores (E.M.T.), que son propiedad de todo el pueblo. Los medios de producción del Koljós y los productos en él obtenidos, son propiedad cooperativa koljosiana. Por otro lado el Sovjós es una hacienda especializada de alto rendimiento, la cual planifica su producción, teniendo una organización sindical y -- habiendo ensanchado su autonomía a raíz de que el gobierno soviético les concedió la auto-gestión financiera.

OCTAVA.- Debe pensarse ya, sobre las posibilidades de organización cooperativa agrícola, adaptadas a las condiciones de cada país y de cada grupo social, ya que la experiencia de naciones que -- han alcanzado un alto grado de progreso económico nos demuestra que ese instrumento noble y eficaz que es la cooperativa, cualquiera que sea el régimen económico y político de un país, impulsa el aumento de la producción y del ingreso y eleva a las personas económica y socialmente débiles a un plano de libertad y de dignidad humana, de -- acuerdo con los principios universales postulados por la Declaración de los Derechos del Hombre, elaborada por la Organización de Naciones Unidas.

NOVENA.- En México, el artículo 27 constitucional, se adelantó por así decirlo, en esta materia y dió los postulados de la Reforma Agraria Mexicana, a pesar de que consideramos que es imprescindible llevar a cabo una revisión de las normas agrarias, con el propósito de coordinar sus disposiciones, suprimiendo las divergencias de criterio y los errores de concepto, actualizando las instituciones anacrónicas, ajustando las leyes y reglamentos a los más elementales principios de la técnica jurídica y muy especialmente, adaptando la legislación agraria a las actuales condiciones sociales, económicas y culturales del campesino mexicano, en beneficio de éste y de la Nación.

:C I T A S:

- 1.- Las expresiones "Sector Social" y "Propiedad Social" que se utilizan en Yugoslavia no se refieren a empresas poseídas y administradas por el Estado, sino a empresas cuyo financiamiento está encomendado a las colectividades de los propios productores (es decir, la trabajadora) como fiduciarios de la sociedad.
- 2.- Según el censo de población de 1931, había en Yugoslavia unos 500 000 alemanes, principalmente agricultores instalados en las regiones llanas más fértiles, que habían emigrado a esas zonas en los siglos XVIII y XIX. Durante la guerra, este grupo étnico se pasó casi íntegramente al servicio del ocupante creando además, funciones militares particulares para la lucha contra el movimiento de liberación nacional de los pueblos de Yugoslavia.
- 3.- Karedij: Problemas de la política agraria, socialista, Belgrado 1959, Pág. 14 (En ServioCroata).
- 4.- Resolución de la Asamblea Federal Popular sobre las perspectivas del desarrollo de la agricultura y de las cooperativas, Pág. 136 Belgrado 1957 (En ServioCroata).
- 5.- A principios de 1954.
- 6.- FAO. El Estado Mundial de la Agricultura y la alimentación 1960. Roma 1960. Pág. 17.
- 7.- Otto Silhan y Josef Pulcer. Datos proporcionados en la Embajada, 1970.
- 8.- Los datos están tomados del informe presentado por la Unión Central de Círculos Agrícolas, Varsovia 1965, así como de las encuestas llevadas a cabo por el Instituto de Economía Agrícola.
- 9.- El Fondo de Fomento Agrícola está constituido del dinero obtenido de las diferencias en los precios de los productos vendidos por los campesinos al Estado, a título de suministros obligatorios. Los suministros obligatorios abarcan la producción de cereales y carne y están calculados de acuerdo con la extensión de los terrenos poseídos por el campesino. Los precios pagados por estos productos son inferiores a los precios del mercado libre en cerca de un 50%. Por ley de 1959, el Estado regresa en su totalidad el monto de esta diferencia a la economía campesina a condición que el dinero pase a ser propiedad social campesina --proporcionalmente al monto de los suministros agrícolas obligatorios entregados por una aldea determinada-, a la disposición de los círculos agrícolas. El dinero del Fondo de Fomento Agrícola se dedica, en un 75%, a la mecanización de la producción agrícola y el resto a otros fines ligados a la agricultura. La maquinaria así adquirida por los círculos se convierte en patrimonio indivisible colectivo de toda la aldea. En total, el Fondo de Fomento destina anualmente alrededor de 160-170 millones de dólares de acuerdo con el camino de zits, por día, a la moderniza-

zación de la economía agrícola. Los círculos se hallan encargados de la administración de estos recursos.

- 10.- Los suministros obligatorios abarcaban artículos tales como cereales, papas, ganado de abasto y -por algún tiempo- leche. Las explotaciones agrícolas tenían la obligación de entregar al Estado a precios establecidos, determinada cantidad de dichos productos. Esto junto con la producción de las explotaciones estatales, constituía la base del abastecimiento de productos agrícolas destinados a la alimentación de la población no agrícola. Estas reservas eran completadas con la compra por contrato, de productos agrícolas -sobre todo ganado para abasto- y en los años posteriores, a través de la importación -principalmente de cereales. El suministro de materias primas agrícolas para la industria se llevaba a cabo por intermedio de las compras contractuales,

Como los precios de los suministros obligatorios eran constantes mientras que los del mercado libre y de las contrataciones aumentaban con rapidez, los suministros obligatorios se convirtieron con el tiempo, en una forma especial de impuesto in natura.

- 11.- Estrella Campos Juan. Apuntes de Derecho Agrario. U.N.A.M. 1970, México.
- 12.- Kecrem Mashe. El Kibutz Israel de Hoy No. 27 publicado en Crónicas Jerusalem. Israel 1963,
- 13.- Estrella Campos Juan. Apuntes de Derecho Agrario. U.N.A.M. 1970, México.
- 14.- Hasta la Reforma Agraria, la ganadería y la agricultura eran actividades completamente separadas,
- 15.- Solo una parte está cultivado con caña o café, según la cuota - que corresponde a cada colono.
- 16.- Ultimas Noticias. 1a. Ed, México, D.F. junio 21 de 1969.
- 17.- The News de México, D.F. de 26 de junio de 1969.
- 18.- La Reforma Agraria en la América Latina. Fondo de Cultura Económica, México.
- 19.- Pinto Santa Cruz Anibal,- Chile.- Un caso de desarrollo frustrado. Editorial Universitaria, Santiago de Chile 1968.
- 20.- Agro Noticias Boletín. Editado por Relaciones Públicas (CORA). - Chile, Junio de 1971.
- 21.- La Sección dice: "El Estado vigilará la adecuada división de la propiedad y la constitución de granjas familiares. "Se encuentra referencia a esta sección constitucional en el Ministerio del in

- terior. Actos Oficiales del Proyecto de una nueva constitución política (Santiago 1925). P.P. 86-8'95, 97.8, 100-102, 104-07, 111, 122-23, 138, 377, 388, 390, 477 y 481-2.
- 22.- El uso de la expresión "Reforma Agraria" Para este fin se definirá con mas amplitud como una acción insertada para cambiar la propiedad de la tierra, que en el caso de Chile requiere expropiación.
 - 23.- Plascencio Eduardo, Gerente de Desarrollo Campesino de CORA. Publicado por Relaciones Públicas, CORA. Chile, Agosto 1971.
 - 24.- Chonchol Jacques, Apuntes y estadísticas proporcionadas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
 - 25.- Fuentes.- Estimaciones Provisorias de población para las 20 repúblicas de América Latina. División de asuntos sociales. -- CEPAL. John V. Grouman, Junio 1962.
 - 26.- Edgardo Seoane. Surcos de Paz. Ed, Industrial. Gráficas, Lima. P. 73.
 - 27.- Virgilio Roel "El Proceso Agrario Republicano", Suplemento dominical de "El Comercio", Lima. 13-7-69.
 - 28.- César Guardia Mayorga.- La Reforma Agraria en el Perú. Ed. Minika. Lima 1957. P. 79.
 - 29.- Revista Cuadernos. París. Octubre de 1961.
 - 30.- Hernando Aguirre Gamio. Artículos sobre Reforma Agraria en el Perú. Publicados en la revista OIGA. Lima 21, Octubre de 1963.
 - 31.- V. R. Haya de la Torre. Por la Emancipación de América Latina. Ed. Gleizer. Buenos Aires 1927, Pág. 123-124.
 - 32.- V. Roel, "La Reforma Agraria Conservadora de 1964". Suplemento dominical de El Comercio. Lima 21 de julio de 1969.
 - 33.- Manifiesto del Gobierno Revolucionario. Lima 2 de octubre de -- 1968. Publicación del Ministerio de Energía y Minas. Of. Relaciones.
 - 34.- Para una evaluación crítica del programa de 1950-1957, véase -- Venezuela, Ministerio de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos (CEDA). Evaluación de los gastos del gobierno nacional. Caracas, 1959.
 - 35.- Extractos de un informe para el Ministerio de Agricultura y -- Cría de Venezuela, escrito en abril de 1962, bajo el título "La Reforma Agraria en Venezuela" publicado en Revista Interamericana de Ciencias Sociales. (Washington) 2a. época, vol. 11. núm. 1 (1963). pp. 29-38.

- 36.- Lorne T. Sonley. La política agro-industrial. Caracas. Ministerio de Fomento 1959.
- 37.- De este párrafo en adelante, cuando se diga la Ley, se referirá a Ley Agraria de Venezuela, dada, firmada y sellada en el campo de Carabobo, el 5 de marzo de 1960.
- 38.- El lector que esté interesado en las investigaciones básicas y en los debates que procedieron a la presentación de la Ley del Congreso puede consultar el informe extenso y detallado de la Comisión de Reforma Agraria; Reforma Agraria (1959). En 1959, una nueva y heterogénea comisión nombrada por el Presidente realizó un examen minucioso de los aspectos jurídicos, económicos y agrotécnicos de la agricultura. Sus investigaciones están contenidas en el informe mencionado que comprende cuatro volúmenes.
- 39.- Datos preliminares de la encuesta para evaluar la marcha de la reforma agraria. (Primera fase: Estado de los asentamientos campesinos) Caracas 1961. (Documento provisional).
- 40.- IAN. Memoria y cuenta. 1929, Caracas 1960. Memoria y cuenta - - 1960. Caracas. 1961.
- 41.- Venezuela Ministerio de Agricultura y Cría, La Colonización Agraria en Venezuela 1830-1957.- Caracas 1959; Marion Clawson. Análisis del Programa y de la Administración del IAN. Caracas: Consejo de Bienestar Rural 1959.
- 42.- Para haber sido escrito en abril de 1962, al anterior artículo no alude a las realizaciones del período 1962-1964, algunas cifras sobre población "Asentada" y superficie redistribuida pueden consultarse en el presente volumen. P.P. 107-201.
- 43.- Angel Caso. Derecho Agrario. Editorial Porrúa 1950. Pág. 10 y siguiente.
- 44.- Alejandro Moguel, México y su Reforma Agraria Integral. Antigua librería Robledo, México 1962, Pág. 22.
- 45.- Alejandro Rea Moguel. México y su Reforma Agraria Integral. Antigua librería Robledo. México 1962. Pág. 33.
- 46.- Jesús Silva Herzog. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica, Pág. 48 y 49 siguientes.
- 47.- Jesús Silva Herzog. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. Pág. 48.
- 48.- Boletín de la Secretaría de Gobernación. Leyes Fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y Planes Revolucionarios que han influido en la organización política de la República. Números 14 y 15. 1923, Pág. 440.

- 49.- Jesús Silva Herzog. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. Pág. 66.
- 50.- Angel Caso. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. 1950. Pág. 100 y siguientes.
- 51.- Lemus García Raúl. Sistemática Jurídica del problema agrario. - Apuntes de Derecho Agrario. U.N.A.M. 1969. México,

:BIBLIOGRAFIA:

- 1.- AGUIRRE GAMIO HERNANDO.- El proceso de Reforma Agraria en el Perú. Revista del México Agrario. Año III. Volumen I. Editorial Campesina. 1969-1970.
- 2.- CASO ANGEL.- Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México - 1950.
- 3.- CHAVEZ P, DE VELAZQUEZ MARTHA.- El Derecho Agrario en México, - Editorial Porrúa, S.A.
- 4.- CHONCHOL JACQUES.- El Primer Bienio de Reforma Agraria. 1959- - 1961. CUBA,
- 5.- CHONCHOL JACQUES.- El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria, Revista del México Agrario No. 4, 1968.
- 6.- DESROCHE HENRI.- En el país del Kibutz, Editorial Proyección. - Buenos Aires, Argentina.
- 7.- DELGADO OSCAR.- Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. Primera Edición. 1965.
- 8.- ESTRELLA CAMPOS JUAN. Apuntes de Derecho Agrario.UNAM. 1970. México.
- 9.- GUARDIA MAYORGA CESAR.- La Reforma Agraria en el Perú. Editorial Minka. Lima Perú. 1957.
- 10.- GARCIA ANTONIO.- El Problema Agrario en el marco de la Economía Internacional. Revista del México Agrario. Año II. Volúmenes 3 y 4. Editorial Campesina.
- 11.- GRAUE Y DIAZ GONZALEZ DESIDERIO.- Contribución al Estudio del - Problema Agrario Mexicano. Tesis Profesional. U.N.A.M. México - 1937.
- 12.- HAYA DE LA TORRE VICTOR RAUL.- Por la Emancipación de América - Latina, Editorial Gleizer, Buenos Aires, Argentina. 1927.
- 13.- KAREDLJ.- Problemas de la Política Agraria Socialista. Belgrado, 1959.
- 14.- KEREM MOSHE.- El Kibutz, Israel de Hoy # 27. Publicado por "Crónicas". Jerusalem, Israel. 1963.
- 15.- LEMUS GARCIA RAUL.-Sistématica jurídica del Problema Agrario. Apuntes de Derecho Agrario. U.N.A.M. 1969. México.
- 16.- MANZANILLA SCHAFFER VICTOR.- La Reforma Agraria. México 1964.
- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. 2a. Edición.

- 18.- MYRDALL GUNNAR.- Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica. México. 1959.
- 19.- PINTO SANTACRUZ ANIBAL.- Chile, Un Caso de Desarrollo frustrado. Editorial Universitaria. Santiago de Chile. 1958.
- 20.- ROEL VIRGILIO.- El Proceso Agrario Republicano. Suplemento Domínica del Comercio. Lima, 1969.
- 21.- RENN RAYMOND J. Y JORGE SCHOSTER.- La Reforma Agraria. Venezuela 1960.
- 22.- ROUAIX PASTOR.- Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Gobierno del Estado de Puebla. 1945.
- 23.- REA MOGUEL ALEJANDRO.- México y su Reforma Agraria Integral. Antigua Librería Robledo, México. 1962.
- 24.- SILVA HERZOG JESUS.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. México.
- 25.- SANDOVAL LEOPOLDO.- El agro Israelí. Editorial Centro de Información para América Latina. Buenos Aires, Argentina. 1965.
- 26.- STIPETI V. Y B. MILOSAVLJEVI.- Política agraria yugoslava. Datos proporcionados por la Embajada.
- 27.- SILHAN OTTO Y JOSEF PULCER.- Las Reformas Agrarias y el Cooperativismo agrícola en Checoslovaquia, Datos proporcionados por la Embajada.
- 28.- SERRANO PALMA HORACIO.- ¿Por qué somos pobres?, Santiago. Editorial Universitaria, 1958.
- 29.- SANTA CRUZ HERMAN.- La Campaña Mundial de Liberación del Hambre. Universidad de Chile. Editorial Universitaria. 1962.
- 30.- SONLEY LORNE T. La política agro-industrial. Caracas, Venezuela. Ministerio de Fomento. 1959.
- 31.- SEOANE EDGARDO.- Surcos de Paz. Editorial Industrial Gráfica. - Lima. Perú.
- 32.- TEPICHT JERZY y TRADEUSZ RIYCHLIK.- La Agricultura Polaca. Re--vista del México Agrario, Año II. Volúmenes 3 y 4. Editorial --Campesina.
- 33.- URQUIDI VICTOR L.- Viabilidad económica de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México. 1962.
- 34.- Boletín de la Secretaría de Gobernación.- Leyes Fundamentales - de los Estados Unidos Mexicanos y Planes Revolucionarios que --han influido en la Organización Política de la República. Números 14 y 15. 1923.

- 35.- Manual de Kibutz.- Editorial Departamento de Prensa. Oficina -- Mundial del Ijud Habonim. Tel Aviv, Israel. 1963,
- 36.- La Nueva Reforma Agraria.- Relaciones Públicas. CORA. Santiago de Chile, 1971.
- 37.- Resolución de la Asamblea Federal Popular sobre las perspecti-- vas del desarrollo de la Agricultura y de las Cooperativas. Bel-- grado. 1957.
- 38.- FAO.- El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. -- 1960. Roma. Italia.
- 39.- NACIONES UNIDAS.- Progresos en materia de reforma agraria.
- 40.- FAO.- La Reforma Agraria Cubana; realizaciones y perspectivas. La Habana. Cuba. 1961.
- 41.- BECKET JAMES.- Problemas de la Reforma Agraria. Chile. 1965.

: I N D I C E :

	Pág.
INTRODUCCION:	1
CAPITULO I Países Socialistas de Europa y Medio Oriente	3
A).- YUGOSLAVIA.	4
- Política Agraria Yugoslavia.....	4
- La estructura Agraria en Yugoslavia antes de la Reforma Agraria de 1945.....	4
- Composición de fondo Rural por tipos de propiedad para el conjunto de Yugoslavia.....	7
- Distribución de las tierras asignadas al fondo Rural en virtud de la Legislación salvo Reforma Agraria.....	7
- Un intento de colectivización de la Agricultura (1949-1952).....	9
- Nuevos Caminos de Reforma Agraria.....	11
- Evaluación de los resultados de la Reforma Agraria de la Postguerra.....	12
- Rendimientos medios en todo el territorio Yugoslavo (1909-1964).....	15
B).- CHECOSLOVAQUIA.	15
- La Reforma Agraria.....	15
- Reforma Agraria de 1919.....	16
- Reforma Agraria después de la Segunda Guerra Mundial.....	17
- El Capítulo Agrícola.....	18
C).- POLONIA,	22
- La Agricultura Polaca.....	22
- Principales actividades de los círculos agrícolas.....	32
- Miembros de círculos según la superficie de sus explotaciones.....	33
- Perspectivas de desarrollo de los círculos agrícolas.....	38
- La experiencia de las Haciendas Estatales en Polonia.....	40
- Al servicio de las explotaciones campesinas.....	43
- La producción mercantil y el mercado...	44
- La organización de las explotaciones estatales.....	45

	Pág.
D),- U. R. S. S.,	49
- El problema agrario en Rusia,.....	49
- El Sovjos,.....	51
- El Koljos,.....	52
- Como distribuye el Koljos sus ingresos	56
E),- ISRAEL	56
- El problema agrario en Israel,.....	57
- El trabajo organizado en La Kibutz,...	60
- Servicios suministrados para el Kibutz	62
- Educación de los niños y sistemas de - enseñanza,.....	62
- La vida política,.....	63
- El Moshaw,.....	64
- El Moshaw-Shitufi,.....	67
CAPITULO II Países socialistas de América Latina	69
- Antecedentes, (Problema Agrario en Cu- ba),.....	70
- Cuba,.....	71
- Nacionalidad de los beneficios,.....	75
- Redistribución de las tierras.	75
- Indemnización de los propietarios afec- tados,.....	76
- Condiciones de la propiedad agrícola - redistribuida,.....	77
- Organismo ejecutor de la Reforma Agrar- ria,.....	78
- Las cooperativas agrícolas,.....	78
- Mejoramiento social,.....	78
B),- CHILE,	
- Reforma Agraria de Chile (Dos experien- cias frustradas),.....	80
- La Reforma Agraria,.....	83
- Reforma Acelerada,.....	83
- Reforma Planificada,.....	83
- Reforma Aglutinante,.....	84
- Reforma Profunda,.....	84
- Reforma Legal,.....	85

	Pág.
- Más capacitación.....	85
- Desarrollo campesino en acción.....	86
- Balance de cinco meses	87
- Consejo Nacional Campesino.....	88
- Ley Indígena.....	88
- Aumento de producción.....	88
- Expropiaciones.....	89
CAPITULO III El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria.	91
A),- CONCEPTOS.	92
- La Reforma como elemento clave en la aceleración del desarrollo económico, social y político de la América Latina	93
- El desafío del acelerado crecimiento demográfico en la América Latina.....	94
- Las presiones para mejorar la distribución del ingreso y sus efectos acumulativos en demanda de ocupación a los -- del crecimiento poblacional.....	106
- La insuficiencia del desarrollo industrial para resolver el problema de la ocupación.....	111
- El pleno empleo de los hombres y de -- las tierras: una de las bases fundamentales del progreso de la América Latina	119
- Las condiciones del pleno empleo de -- los recursos y de la intensificación -- en la agricultura de la América Latina	124
- Las ocho condiciones fundamentales de la Reforma Agraria en América Latina..	145
- La planificación del desarrollo agrícola en la Unidad geográfica Latinoamericana.....	158
B),- EL CASO DE PERU.	162
- El proceso de la Reforma Agraria en el Perú.....	162
- Planteamientos iniciales.....	165
- Proyectos y posiciones.....	166
- La Ley 15.037.....	168
- Nueva Actitud.....	169
- Opiniones en el exterior.....	176

	Pág.
C),- EL CASO DE VENEZUELA.	177
- Venezuela,.....	177
- Ley de Reforma Agraria, sus caracterís- ticas y rasgos sobresalientes.....	179
- Procedimientos administrativos,.....	182
- Ejecución y algunos de los problemas - principales.....	184
CAPITULO IV MEXICO,	189
A),- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO - 27 CONSTITUCIONAL.	190
- Epoca precolonial.....	190
- Epoca Colonia,.....	191
- México independiente.....	195
- La Reforma.....	200
- El Porfirismo.....	203
- La Revolución.....	206
B),- SISTEMAS JURIDICOS DEL PROBLEMA AGRA-- RIO,	213
Derecho Agrario,.....	213
PRINCIPIOS RECTORES DE LA REFORMA AGRA- RIA.	215
- Permutas, fusión y división y expropia- ción ejidales.....	257
- Inafectabilidades.....	259
- Nulidad de fraccionamientos.....	260
- Titulación y deslinde de bienes comuna- les.....	261
- Registro Agrario Nacional.....	263
SANCIONES EN MATERIA AGRARIA.	264
LEGISLACION COMPLEMENTARIA DE LA REFOR- MA AGRARIA.	267
LA ESTRUCTURA ORGANIZA DEL DEPARTA-- MENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZA-- CION.	279

	Pág.
COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS.	288
C).- UNA BREVE CONVERSACION SOBRE LA REFORMA AGRARIA.	292
APENDICE.	
DISCURSO PRONUNCIADO EN LA CAMARA DE SENADORES. POR EL SR. SEN. ING. JESUS GARCIA SANTACRUZ.	
Tema: Nuestro Movimiento Agrario y Comentarios de la Nueva Ley de Reforma Agraria.	298
CONCLUSIONES.	308
CITAS.	310
BIBLIOGRAFIA.	315
INDICE.	318

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
BAJO LA DIRECCION DEL SR.
LIC. RAUL LEMUS GARCIA

IMPRESA MEXICANA
DE LA UNAM

Impresa en:
DUPLY-MEX
Enero de 1972