

807A  
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

-----

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMAS DE DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL

PARA LAS COMUNIDADES AGRARIAS

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

FELIX EVELIA TRUJILLO ESTUDILLO

-----

MEXICO D. F.

1989

FALLA DE ORIGEN



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

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

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

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

I N D I C E

PROGRAMAS DE DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL  
PARA LAS COMUNIDADES AGRARIAS.

INTRODUCCION

- CAPITULO I.- LA COMUNIDAD
- a).- ENTRE LOS AZTECAS
  - b).- EPOCA COLONIAL
  - c).- EN EL MEXICO INDEPENDIENTE
- CAPITULO II.- LA COMUNIDAD AGRARIA DENTRO DEL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL
- a).- LA COMUNIDAD
  - b).- NATURALEZA JURIDICA
  - c).- PROCEDIMIENTO ANTE LA SECRETARIA DE LA  
REFORMA AGRARIA
  - d).- DIFERENCIAS ESENCIALES ENTRE LA COMUNIDAD  
Y EL EJIDO
- CAPITULO III.- ORGANIZACION ECONOMICA DE LOS COMUNEROS

a).- LOS COMUNEROS

b).- LAS AUTORIDADES INTERNAS

c).- REGIMEN DE EXPLOTACION

CAPITULO IV.- PROGRAMAS PARA EL FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES.

1.- PROMOCION Y FOMENTO DE LA PRODUCCION

2.- BIENESTAR SOCIAL

CRITICA

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

El rubro de esta tesis, es un tema de vital importancia para los que somos mexicanos ya que el problema agrario no es novedoso para la humanidad, pues fué conocido desde Roma.

La visión panorámica de la actual estructura agraria en el sector agrario mexicano no bastaría para poder observar los resultados del proceso de polarización que han agudizado cada vez más la problemática de este sector.

La existencia de grupos privilegiados en el campo y de grupos desposeídos en condiciones de miseria y explotación, que es el que caracteriza a la sociedad mexicana en general, nos mueve hacia la búsqueda de una explicación que logre esclarecer las causas que han permitido el deterioro del sector campesino el cual constituye una parte importante de la población total del país, y cuya crítica situación cuestiona enérgicamente -- las bases sobre las cuales se levanta nuestra sociedad.

Dentro de este panorama en el cual la situación de progresivo empobrecimiento del campesino se ve determinada a través de mecanismos tanto económicos, políticos, sociales, etc., surge el estado como un organismo -- institucional que tiene como uno de sus objetivos fundamentales, el lograr el mantenimiento o restablecimiento del equilibrio económico y so--

cial de la nación, el cual ha emprendido a través del tiempo una serie de iniciativas y acciones en relación con el campesinado; acciones cuyos efectos no han sido muy eficaces ya que no han podido lograr un beneficio en mejorar las condiciones de vida de este sector y más bien se han constituido como medidas.

Sin embargo, hay que considerar que de existir posibilidades con las cuales pudiera ser superada la crítica situación del área agrícola especialmente la del sector campesino, esto requeriría del apoyo de los sectores que integran la estructura económica y política de nuestra sociedad en general y muy particularmente del estado, el cual cuenta con los instrumentos (Financieros y legislativos), necesarios para emprender acciones que propongan la reivindicación del sector campesino.

Es necesario crear las posibles vías a través de las cuales se pueda iniciar un proceso de reivindicación del sector campesino, el cual ha permanecido por largos años en un estado de auténtica vigilia tanto en el sentido de que se ha mantenido esperando el momento de un cambio favorable a su situación.

El problema de la tierra como es de carácter económico, social y educacional es distinto y exige diversas soluciones, y según sean las distintas regiones del país, por lo que para resolverlo se requiere la concurrencia de muchos factores, para obtener una visión integral, justa y --

honrada de dicho problema.

Con estas notas he querido aportar mi modestísimo esfuerzo, espero que -  
al correr de la vida pueda ahondar estos problemas e investigarlos con -  
mejor conocimiento, ya que ahora solo puedo ofrecer mis buenos propósi--  
tos.

VERANO DE 1989

## C A P I T U L O 1

### LA COMUNIDAD.

#### a) ENTRE LOS AZTECAS

" La Historia de la tenencia de la tierra en México está ligada estrechamente a la existencia misma de la comunidad agraria, que en nuestro país, se caracteriza por haber sido la primera forma de propiedad territorial, adoptado por los fundadores autóctonos de la hoy poderosa familia mexicana, y la cual, no obstante las embestidas de los grupos dominantes a lo largo de varios siglos y las deformaciones derivadas de una equivocada interpretación de la política agraria revolucionaria, permanece viva, latente, actuante, aunque a veces, por instinto de conservación aparezca dormida, vencida, subyacente ". (1)

En el año de 1325 de nuestra era los aztecas fundaron en el Valle de Anáhuac su ciudad a la cual le llamaron Tonochtitlán.

El rey era la autoridad suprema, la distribución de las tierras se hizo por agrupaciones clánicas, lo que significa un sistema comunal de propiedad. (2)

La Organización política y social del pueblo azteca guarda estrecha relación con la distribución de la tierra.

(1) Transcripción de Fernando Figueroa Tarango, "Las Comunidades Agrarias", Pág. 7, Editorial Morales, México 1970

(2) Figueroa Tarango, Ob. Cit., Pág. 25.



Dentro del régimen de propiedad de los antiguos mexicanos son las formas de tenencia.

I.- Tierras Comunales.

II.- Tierras Públicas.

A) Calpullalli. Las tierras del Calpulli (3) estaban divididas en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que lo detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia.

Al Calpulli se le puede resumir su naturaleza y régimen normativo en los siguientes puntos: (4)

- a) Es una unidad socio-política.
- b) Las tierras llamadas Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli.
- c) Sus tierras se dividían en parcelas llamadas Tlalmilli, cuya explotación era individual o, mejor dicho familiar y no colectivo.
- d) Cada familia tenía derecho a una parcela.
- e) El titular de la parcela la usufructuaba de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de transmitirla a sus herederos.
- f) Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.

(3) Calpulli - originalmente significó "Barrio de Gente conocida o linaje antiguo".

(4) Raúl Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano", Pág. 92, Editorial -- "Limsa", México 1978.

- g) No era permitido el acaparamiento de parcelas.
- h) No era lícito otorgar parcela a quien no era del Calpulli, ni enajenarla a otro barrio.
- i) Se prohibía el arrendamiento de parcelas y las tenían que cultivar personalmente.
- j) El pariente mayor ( Chinancaltec ) con el consenso del consejo de ancianos hacía la distribución de las parcelas.
- k) El titular de la parcela solo podía ser desposeído por causa justificada.
- l) El poseedor perdía su parcela si la abandonaba.
- ll) Si la dejaba de cultivar, durante dos años, era amonestado y requerido para cultivarla y si no lo hacía perdía sus tierras.
- m) A los menores, huérfanos, enfermos o muy viejos, se les justificaba no cultivarla.
- n) Se prohibía la intervención de un calpulli con otro.
- ñ) cada calpulli tenía su registro de tierras. (5)

B) Altepetlalli. Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. (6)

(5) Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano", Págs. 92 y 93.

(6) Lemus García, Ob. Cit., Pág. 94.

II.- Tierras Públicas. Eran aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones y órganos del gobierno y se pueden señalar los siguientes tipos:

- 1) Tecpantlalli, tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del Tlacatecutli.
- 2) Tlatocalalli, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del tlatoacán o Consejo de Gobierno y altas autoridades.
- 3) Mitlchimalli, tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejercicio y a gastos de guerra.
- 4) Teotlalpan, eran aquellas áreas territoriales cuyos <sup>(7)</sup> productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público.

III.- Tierras de los señores. Se otorgaban para recompensar los servicios de los señores, siendo las que a continuación se citan:

- a) Las Pillalli, que eran posesiones otorgadas a los Pipiltzin, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes.
- b) Tecpillalli, se otorgaban a los señores llamados Tecpantla, que servían en los palacios del Tlacatecutli o jefe supremo.

(7) Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano", Pág. 94

Además otra forma de tenencia de la tierra se debe señalar la denominada yahuatlalli, tierras recién conquistadas por los aztecas, mismos que no tenían un destino específico, encontrándose a disposición de las autoridades. (8)

En esta época la desigualdad social estaba muy arraigada en la mentalidad indígena.

Se puede observar que el origen de la comunidad agraria esta localizado en los comienzos de nuestra historia.

b) EPOCA COLONIAL.

Con posterioridad al descubrimiento de América, el Papa Alejandro VI -- había expedido la Bula Noverit Universal, de fecha 4 de mayo de 1493, -- misma que confirió a los Reyes de España el dominio de las tierras descubiertas a fin de que contribuyeran a exhortar y dilatar la fe católica respetando a los nuevos pueblos sus trabajos, dignidades y buenas -- costumbres. (9)

Para asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron -- tierras y un número suficiente de indígenas, con el objeto aparentemente, de que se les instruyesen en la religión católica, pero en realidad para que fuesen ayudados por ellos en la explotación de los campos que les hubieren tocado en suerte. (10)

(8) Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano", Pág. 95.

(9) Fernando Figueroa Tarango, "Las Comunidades Agrarias", págs. 31 y 33

(10) Lucio Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria entre Comunidades Ejidales de la República Mexicana", Pág. 13.

Los repartos de que hace referencia, aún cuando fueron concedidos o confirmados por disposiciones reales, no pueden considerarse como simples donaciones de los soberanos, sino como pago y remuneración de servicios prestados a la Corona.

A título de simple donación se repartieron más tarde grandes extensiones de tierra, cuyo objeto no fue otro que el de estimular a los españoles para que colonizaran. 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".

A los repartos hechos en virtud de esta Ley, se les dió el nombre de --mercedadas, porque para ser válidos era necesario que fuesen confirmadas por una disposición real que se llamaba Merced. (11)

La colonización de la Nueva España se realizó por medio de fundaciones de pueblos españoles, mismas que se llevaban a cabo según lo dispuesto en las Ordenanzas de Población que dejaron la colonización de los países conquistados a la iniciativa y el esfuerzo de los particulares, se disponía que los pueblos se fundaran mediante capitulaciones o convenios que los gobernadores de las nuevas provincias celebraran con las personas que considerasen más capaces y de mejores dotes morales, quienes se comprometían a poblar los puntos que con este fin se escogieran. (12)

(11) Lucio Mendieta y Núñez, "El problema Agrario de México", Pág. 42, Editorial Porrúa, México 1971.

(12) Lucio Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Págs. 42 y 43.

No existía en la época colonial disposición alguna que indicara la extensión de tierras que por Merced habría de concederse a cada colono. En un principio se dió a cada uno de los soldados y oficiales que llevaron a cabo la conquista un número de caballerías o peonías de tierras suficientes para retribuir sus servicios y con arreglo a su grado, y se les repartió en la misma relación determinado número de indios, aparentemente para que los instruyesen en la religión católica, pero en realidad esta distribución era con fines religiosos y fiscales. De los indios repartidos unos continuaban en posesión de sus tierras obligados a pagar tributo al encomendero y otros eran empleados en la explotación de las propiedades de éste. Sucedió también que el dueño de un repartimiento tenía a su vez un segundo reparto de los indios que le habían tocado en suerte a otros españoles a los que se les daba el nombre de encamiendas. <sup>(13)</sup>

La encomienda se consideraba a la asignación de varias comunidades indígenas a un español a quien ellos tenían que dar tributo en especie o trabajo, es decir la tierra y los indios pertenecían al monarca, en el caso de que la encomienda quedara vacante, era recuperada por la Corona, -- quien decidía administrarla o volver a otorgarla.

Los encomenderos ejercieron a principio de esta época una especie de señorío sobre el territorio habitado por los indios que les habían sido repartidos, o encomendados, y muchos abusando de esta circunstancia se ap

(13) Lucio Mendieta y Núñez, "El problema Agrario de México", Págs. 52 y 53.

deraron de las tierras que éstos poseían y extendieron así arbitrariamente las propiedades de que se les hiciera Merced. (14)

Carlos V, pretendió suprimir esta forma de explotación y expide "La Real Cédula de 20 de junio de 1522" "Pareció que no con buenas conciencias -- pues Dios nuestro señor crió los dichos indios libres y no sujetos, no podemos mandarlos encomendar ni hacer repartimiento de ellos a los cristianos y así es nuestra voluntad que se cumpla". (15) Con esta disposición, el monarca quería afianzar su autoidad en las colonias impidiendo que los conquistadores poseyeran todo el poder y se apropiaron de gran parte de la riqueza creada por los indígenas, en virtud de esta disposición los españoles no estaban dispuestos a renunciar a los objetivos que impulsaron a su aventura de conquista y para presionar a la Corona, amenazaron con abandonar el territorio y obligaron con esto al monarca a tomar las siguientes medidas:

Por un lado les permite seguir disfrutando de los privilegios políticos y económicos y por otro crea una institución para reducir su poderío denominada "el repartimiento".

El repartimiento señala que los indígenas trabajarán en las empresas que los solicite sólo con previa autorización de los funcionarios reales; -- también señala que se pague al indígena un salario; esto último no llegó a aplicarse. (16)

(14) Lucio Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México", Pág. 54.

(15) Lucio Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Pág. 54

(16) Del Arbol de la Noche Triste al Cerro de las Campanas, Pág. 309, -- Editorial Pueblo Nuevo, México 1974.

Los cambios surgidos en esta época relativos a la tenencia de la tierra repercutieron notablemente en la comunidad campesina.

Según Charles Gibson, fueron tres los métodos a que recurrieron los españoles para adquirir tierras. (17)

1.- La compra de tierras a sus ocupantes o a los propietarios indígenas. Algunas de estas compras se hicieron por medio del engaño, la violencia y el fraude o pidiendo la tierra en arrendamiento y considerando después la renta como pago por la propiedad.

2.- Los encomenderos poseían propiedades particulares dentro de las encomiendas a pesar de que estaba prohibido por el monarca.

3.- Otorgamiento de Mercedes Reales. Este método superó a los otros dos y fué el que arrebató más tierras a la comunidad indígena.

En cuanto a la propiedad eclesiástica, se dice que aún cuando se prohibía a la Iglesia la adquisición de bienes raíces ésta obtuvo tierras -- para construir iglesias, monasterios e instituciones de beneficencia, valiéndose del trabajo de los indios y con el apoyo de encomenderos y autoridades. (18)

Cuando se empezó a legislar sobre la propiedad agraria de los indígenas se ordenó que se les respetase aunque muchos indígenas gozaron de la -- propiedad privada, es decir, los reyes españoles hicieron mercedes de --

(17) Del Arbol de la Noche Triste al Cerro de las Campanas, Pág. 310, -- Editorial Pueblo Nuevo, México 1974.

(18) Lucio Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria entre Comunidades Ejidales de la República Mexicana", Pág. 13, Editorial México, 1960.



tierras a muchos indios que les fueron adictos en la conquista o que --- prestaron relevantes servicios a la Corona para que gozasen de propiedad absoluta.

La propiedad comunal durante esta época se dividió en cuanto a su origen y aplicación en cuatro clases:

I.- El Fundo Legal que era la extensión de tierra que a cada pueblo se le otorgaba para que en ella levantaran sus hogares, consistiendo ésta en una superficie de 600 varas a partir de la iglesia, medidas desde el centro del pueblo a los cuatro vientos por su origen era enagenable, pues se otorgaba al pueblo y no a persona particular. (19)

II.- Los Ejidos. (20) Don Felipe II mandó el día 12 de diciembre de 1573, que "Los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y la branza y una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con los de los españoles." Se considera que el Ejido tuvo su origen en la cédula antes referida, misma que formó más tarde la Ley VIII, Título III, Libro VI de la Recopilación de Leyes de Indias. (21)

III.- Las tierras de común repartimiento era la extensión territo-

(19) Lemus García, Ob. Cít. Pág. 122

(20) Estriche define al Ejido diciendo que es "El campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos y viene de la palabra latina exitus que significa salida" La calidad de estas tierras estaba considerada como de monte o de agostadero.

(21) Mendieta y Nuñez, "El Problema Agrario de México", Pág. 72.

rial designada a cada pueblo para que fuese repartida entre sus habitantes para su explotación y vivieran de sus productos. (22)

Por Cédula de 19 de febrero de 1560, dada para los pueblos de nueva fundación, se dispuso que a los indios que a ellos fuesen a vivir continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidas poseían. Al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo, las parcelas eran repartidas entre quienes lo solicitaban. (23)

IV.- Los propios, Era la superficie otorgada a los pueblos por disposición expresa de los reyes, destinada para cubrir los gastos públicos y cuya administración la tenían los Ayuntamientos quienes las daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo. (24)

Se consideraba a las propiedades de los pueblos indígenas que se han enumerado como comunales.

En la organización de la propiedad durante la época colonial, se puede apreciar que tenía grandes vicios, dentro de algunos de ellos se puede citar que las mejores tierras y las más grandes extensiones estaban repartidas entre colonos y conquistadores, en cambio a los indígenas se les entregaban únicamente la tierra indispensable para la satisfacción de sus necesidades, por lo que se considera que durante el desarrollo de esta época apareció en México el problema agrario.

(22) Paúl Lamus García, "Derecho Agrario Mexicano", Pág. 123, Editorial-Limsa, México 1978.

(23) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México", Pág. 75, Editorial Porrúa, México 1971.

(24) Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Pág. 75.

## c) EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

A Pesar de la buena fe que tuvieron algunos monarcas españoles, la Colonia siempre estuvo mal gobernada, hicieron a un lado sus funciones judiciales, mercantilizando la justicia y explotando a las castas e indios. La guerra separatista a pesar de sus apariencias políticas se consideraba una revolución agraria, pues las gentes del campo no eran capaces, -- por su baja cultura, de comprender los ideales de libertad e independencia, quienes abrazaron la causa por odio al opresor extranjero y llevados por la miseria. El Gobierno de España reconoció que en el fondo de la Guerra de Independencia se agitaba la cuestión Agraria, quien dictó medidas de urgencias para reprimir la rebelión, por medio de las cuales ordenaba el reparto de tierras entre los campesinos necesitados. (25)

La población de la Nueva España llegó a tener unos seis millones de habitantes mismos que estaban divididos en 4 grandes sectores: indios, mestizos y castas, criollos y peninsulares.

Considerando el sector más numeroso el de los indios, quienes eran despreciados y explotados por las demás clases sociales y estaban separados de ellas por el idioma y la civilización, lo que motivó que los reyes de España, reconociendo su situación, dictaron algunas medidas para mejorar su condición siendo estas: se les exceptuó del servicio militar, del pa-

(25) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres Comunidades Ejidales", Págs. 15 y 16.

go del tributo anual que les correspondía por ser vasallos del rey. (26)

Los mestizos y castas tuvieron una condición muy especial; fueron despreciados por los blancos, pero se sintieron superiores a los indios. Las castas pagaban tributos y se les marcaba para que jamás abandonaran su condición quienes vivían en un estado de odio hacia los blancos. Los criollos fueron los hijos de españoles nacidos en la Nueva España y formaron el sector más importante e ilustrado de la Colonia. También aparecieron los peninsulares que se les conocía a los españoles nacidos en Europa, que sólo venían a la Nueva España a enriquecerse y --volvían a España a disfrutar de sus riquezas, formaban el sector privilegiado y constituían la minoría.

Estos grupos convivían en el mismo territorio y bajo un mismo gobierno; pero separados por diferentes intereses y por un abismo de incomprensión. En la Guerra de Independencia lucharon juntos pero por causas distintas. Los criollos y mestizos de cultura europea por el poder político; los indios y mestizos de cultura indígena movidos por el odio y el hambre, dividiéndose estos en conservadores, y liberales, los criollos y mestizos de cultura europea, lograron sus propósitos al obtener la Independencia de México y siguieron luchando por el poder político y por el contrario los indios y mestizos de cultura indígena con la Independencia no obtuvieron nada. (27)

(26) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria, en tres Comunidades Ejidales" Pág. 17.

(27) Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Págs. 16 y 17.

Los primeros gobiernos independientes de México, siempre supieron que el malestar de las masas campesinas se debía a que no contaban con tierras suficientes para satisfacer sus necesidades. La injusta distribución de la tierra, los despojos reiterados de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación inhumana vigente en la Colonia, motivaron un gran malestar en el medio rural que incitaron al pueblo campesino a secundar la Revolución de Independencia. (28)

A don Miguel Hidalgo y don José María Morelos y Pavón, se les consideran los dos héroes más destacados de la Revolución de Independencia y precursores de la Reforma Agraria Mexicana.

La visión que Hidalgo tenía sobre el problema que existía en esta época, lo llevó a expedir dos Decretos: el primero aboliendo la esclavitud (19 de octubre de 1810) y el segundo ordenando la devolución de tierras y -- exigiendo la recaudación de las rentas vencidas para entregarlas a los -- naturales (5 de diciembre de 1810).

Posteriormente, José María Morelos y Pavón, expresaba que más valía poca tierra en manos de quien pudiera asistir con su trabajo personal, que mucha tierra en manos de una sola persona trabajada por quienes no eran -- sus propietarios. Su pensamiento y su acción han sido factores importantes en la conformación del Régimen Institucional y Republicano del País--

(28) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres -- Comunidades Ejidales", Pág. 17

y sirvieron de antecedente de la Reforma Agraria Mexicana, cuyos principios esenciales eran los siguientes:

- A).- Reafirman la soberanía del Estado sobre su territorio.
- B).- Ordenan se promueva una distribución de la riqueza pública y se cui de su conservación.
- C).- Mandar restituir a los pueblos indígenas sus tierras comunales por elemental justicia.
- D).- Combaten el latifundismo, ordenando el reparto de la tierra entre los campesinos necesitados, liberándolos de la servidumbre feudalista.
- E).- Imponen el Derecho de propiedad el carácter de función social por cuanto debe producir en beneficio de la sociedad.
- F).- Autoriza la expropiación de la propiedad privada por motivos de interés social y mediante indemnización. (29)

Estas ideas rectoras del sistema agrario constitucional tienen su antecedente directo en el pensamiento de Morelos, manifestando a través de diversas disposiciones, bandos, órdenes, decretos y documentos suscritos por él, siendo entre otras las siguientes: Decreto de don José María Morelos, despachado en Tecpan, Guerrero, el 18 de abril de 1811, reiterando que las tierras de comunidad debían de entregarse para su goce direc-

(29) Raúl Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano", Págs. 159 y 160,

to; prohibiendo el arrendamiento y nombrando una comisión para recoger - las rentas vencidas, relativas a las tierras de comunidad, para ser entregadas a los naturales. (30)

El 14 de septiembre de 1813 instalado en Chilpancingo, Guerrero, el primer Congreso Mexicano que reafirma la soberanía del pueblo de México sobre su territorio en su famoso documento "Medidas Políticas que deben tomar los Jefes de los Ejércitos Americanos para lograr sus fines, evitando la efusión de sangre de una a otra parte". (31)

Una vez iniciados los desórdenes en las colonias, el gobierno español se preocupó grandemente por detenerlos y estudió cuales eran las causas para buscar el remedio, entre ellas se tomó en cuenta el mal reparto de la tierra por lo que la Regencia de España, expidió el 26 de mayo de 1810 - el Real Decreto, mismo que fue publicado en México, el 5 de octubre del propio año, cuyo objeto fue atraer a los indios para que cooperaran en la lucha a favor de las armas españolas. (32)

La propiedad eclesiástica favoreció en gran medida para la decadencia de la pequeña propiedad de los indios, ya que la Iglesia en la Nueva España era propietaria de innumerables haciendas y ranchos que explotaban para beneficio del culto y acrecentamiento de sus riquezas.

Las medidas tomadas por el gobierno español a raíz de la guerra de independencia, fracasaron, porque nadie tenía fe en las disposiciones lega-

(30) Raúl Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano", Pág. 160, Editorial-LIMSA, México, 1978.

(31) Lemus García, Ob. Cit., Pág. 161.

(32) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México", Pág. 93.

les; sin embargo el gobierno seguía haciendo esfuerzos para atraer a las masas indígenas y expidió un Decreto de 9 de noviembre de 1812, que ordenaba se les repartieran tierras y se favoreciera el desarrollo de la pequeña propiedad. (33)

Otra Real Orden de 15 de noviembre del mismo año, recomendaba la pronta observación de este Decreto, aclarando y ampliando lo dispuesto en él, - en esta Real Orden se encuentra lo relativo a la reorganización de las - cajas de comunidad, destinadas a favorecer el desarrollo de la agricultura, también señalaba en su fracción IV que los indios debían labrar y -- cultivar las tierras por si mismos sin poder venderlas ni empeñarlas, bajo la calidad de que si lo ejecutasen o dejasen pasar dos años sin sembrarlas, se repartían a otros indios. (34)

A pesar de todo el pueblo no cesaba en sus intentos de independizarse -- por lo que el gobierno de España trató de remediar la situación y expidió una Real Orden que dispuso la reducción de los terrenos baldíos y de algunas tierras comunales a propiedad particular, serían una medida para solucionar la cuestión agraria. Además señalaba que en estas reducciones deberían preferirse principalmente a los comuneros y vecinos de los pueblos cercanos a dichas tierras y se mandaba igualmente que se repartiesen suertes de tierra entre los oficiales y soldados que contribuye--

(33) Mendieta y Nuñez, "El Problema Agrario de México", Pág. 94

(34) Mendieta y Nuñez, Ob. Cit. Pág. 94



ron a la pacificación de las colonias en aquellas épocas. (35)

Se puede apreciar que tanto las disposiciones, bandos, órdenes y decretos dictados en esa época, se plasma el deplorable estado de las clases indígenas surgido por el mal reparto de las tierras, motivo que los llevó a apoyar la guerra de independencia.

Los primeros gobiernos independientes de México, se preocuparon por resolver el problema agrario ya que los campesinos no contaban con tierras suficientes para satisfacer sus necesidades y por ello trataron de resolver el problema por medio de una política de colonización y al efecto se dictaron varias leyes con el fin de atraer pobladores extranjeros, estimular la adquisición de baldíos y el desplazamiento de campesinos mexicanos, de los lugares muy poblados hacia aquellos carentes o escasos de población, pero fundamentalmente, tienden a compensar a los viejos soldados que en la lucha por la independencia del país habían prestado servicios a la Patria. (36)

Las principales leyes y decretos en materia de colonización más importantes en este período son:

- 1.- El Decreto de 14 de octubre de 1823.
- 2.- La primera Ley General de Colonización de 18 de agosto de 1824
- 3.- Ley de 6 de abril de 1830.
- 4.- Decreto del 27 de noviembre de 1846, y

(35) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Pág. 94 y 95.

(36) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana", Pág. 17.

5.- Ley General de 16 de febrero de 1854.

Las anteriores Leyes y Decretos se consideran ineficaces, en virtud de que al dictarse no tomaron en cuenta las condiciones especiales de la población rural además de que éstas no fueron conocidas por los pueblos indígenas, provocando con ello agravar el problema agrario. Creciendo el latifundismo mediante el acaparamiento y despojo de tierras pertenecientes a los pueblos. La propiedad inmueble de la Iglesia Católica aumentaba por medio de donaciones de sus feligreses, lo que dió lugar a una serie de estudios y proyectos e iniciativas de ley tendientes a resolver los problemas de la concentración eclesiástica. (37)

Se consideraba que no había cifras exactas sobre el valor de los bienes de la Iglesia Católica y respecto del número y extensión de sus propiedades agrarias pero sus bienes eran cuantiosos; por otro lado el gobierno no se encontraba en una verdadera bancarrota económica de la que trató de salvarse usando parte del capital de la Iglesia, lo que provocó muchas protestas ya que los sacerdotes usaban el púlpito como tribuna para atacar a las autoridades, motivando con esto la agitación y el descontento hasta hacer fracasar los proyectos del gobierno. (38) Movido por esta situación, don Valentín Gómez Farías en su calidad de Vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo Federal, volvió-

(37) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana", pág. 18

(38) Mendieta y Núñez, Ob. Cit., pág. 19.

a pensar en la ocupación de una pequeña parte de los tesoros acumulados por el clero, y propuso al Congreso la ocupación de bienes de la Iglesia hasta donde fuera necesario para obtener quince millones de pesos, por lo que expide el 11 de enero de 1847 una Ley aprobada por la Cámara de Diputados, en su artículo 12 "autoriza al Gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas, al efecto indicado"

Esta resolución no se realizó ya que Don Antonio López de Santa Ana, al encargarse del poder Ejecutivo, expidió el Decreto de 29 de marzo de 1847, que derogó la citada resolución, lo que motivó una lucha entre el Gobierno y el Clero y considerando imposible que el Gobierno pudiera participar de sus bienes, se pensó en desamortizar a fin de que al volver al comercio incrementarían las actividades económicas y por consiguiente, el volumen de los impuestos. (39)

Se puede decir que la Iglesia tenía la mayor parte de su fortuna en bienes raíces, que raras veces vendía, por lo que se considera que cada adquisición de esa clase de propiedades por parte del Clero equivalía a la amortización de un nuevo capital. (40)

La situación vivida por el pueblo en esta lapso formó conciencia nacional y preparó la llegada de las Leyes de Reforma; todas estas razones mo

(39) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana", Pág. 19

(40) Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Pág. 19.

tivaron al gobierno siendo Presidente Ignacio Comonfort, a dictar el 25 de junio de 1856 la Ley de Desamortización en parte con fines políticos para restar poderío a la Iglesia y por otro lado se creía que el campesino estaba en la miseria y era incapaz de prosperar por que el sistema de propiedad comunal se lo impedía. (41)

Esta Ley incapacitó en su artículo 25 a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes raíces con excepción de los edificios destinados inmediatamente al servicio de la institución y en consecuencia en esta Ley quedaron comprendidos; la iglesia católica y los pueblos campesinos ya que desde la época colonial poseían propiedades comunales. (42)

La Ley obligaba a las corporaciones civiles y religiosas a vender sus propiedades raíces a ponerlas en el comercio, pero el precio que se obtuviera al venderla correspondía a los propietarios. (43)

La Ley de Desamortización en un breve considerando expresa " que 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." (44)

También ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicasen en propiedad a los arrendatarios, o enfiteutas, por el valor correspondiente a la renta o canon

(41) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres... Comunidades Ejidales de la República Mexicana", Pág. 20.

(42) Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Pág. 20

(43) Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Pág. 20

(44) Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Pág. 20

que pegan, calculada como rédito al 6% anual. Cuando eran varios inquilinos, las urbanas se adjudicarían al que pague más renta y en igualdad de circunstancias al más antiguo, de las rústicas se adjudican a cada arrendatario la parte arrendada. Los inmuebles no arrendados se adjudicaban en subasta pública al mejor postor. (45)

La Ley autoriza a los arrendatarios de bienes raíces propiedad de corporaciones civiles o religiosas, para que las adquirieran en condiciones relativamente fáciles dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley. Si no hacía uso de esa franquicia cualquier persona podía denunciar la propiedad, y al denunciante se le bonificaba como premio, la octava parte del precio de la finca adjudicada. (46)

Los fines de esta Ley y su reglamento, se consideraban económicos, ya que no se trataba de privar al clero de sus inmensas riquezas, sino simplemente de cambiar la calidad de éstas, para favorecer e impulsar el comercio, las artes y las industrias. (47)

Los resultados de la aplicación de esta Ley fueron negativos y contrarios a sus objetivos, ya que no fue la clase popular la que se benefició ya que ni a los arrendatarios ni a los enfiteutas se les adjudicaron las propiedades eclesiásticas que venían usufructuando, ya que si se convertían en propietarios de las fincas que ocupaban tenían que pagar el 5% de alcabala, además corrían por su cuenta los gastos de adjudicación y -

(45) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Pág. 120.

(46) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana", Pág. 20

(47) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Pág. 120.

también era obligado a pagar réditos que a veces eran mayores que la cantidad antes pagada por alquilar. (48)

Por otro lado también los prejuicios morales y religiosos impidieron -- que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización, ya que la iglesia declaró excomulgados a quienes compraran -- bienes eclesiásticos, por lo que muchas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la Ley, lo que motivó que los denunciantes que era gente de dinero y en su mayoría extranjeros, se adjudicaron cuantiosos bienes de la iglesia, fortaleciendo el latifundio laico, ya que la Ley señala que las fincas de la mano muerta pasaron a poder de los denunciantes en la extensión que tenían adjudicándose así, haciendas y ranchos por entero, en virtud de que no existía límites para adquirir tierras los denunciantes compraron cuantas -- les fue posible, y así en vez de que la desamortización contribuyese a aumentar el número de pequeños propietarios, favoreciendo el latifundismo. (49)

Las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, quedaron sujetas al proceso desamortizador en condiciones muy desventajosas, por el estado de ignorancia y miseria de la población indígena. Otra consecuencia surgida en la aplicación de la Ley, fue la defectuosa titulación de los bienes, ya que se llevaron a cabo en rebeldía de las

(48) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Pág. 121

(49) Mendieta y Núñez, Ob. Cit., Págs. 121, 122 y 123.

sociedades religiosas, quienes no presentaban títulos primordiales de propiedad, motivando con ello grandes defectos en estas titulaciones, - en la cual los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas fueran diferentes.

Se ha señalado que la aplicación de esta Ley, afectó a los grupos indígenas y a los sectores menesterosos, lo que determinó que la Secretaría de Hacienda expidiese la circular de 9 de octubre de 1856, en la que se ordenó que los terrenos cuyo valor no pasara de doscientos pesos, se adjudicaran a los arrendatarios sin pago de derechos y sin escrituras de adjudicación, " ya sea que los tengan como repartimiento o que pertenezcan a los ayuntamientos, y les será suficiente con el título que en papel sellado les dé la autoridad política, mismos que debían ser protocolizados en la propia oficina."<sup>(50)</sup>

Esta circular provocó la desamortización de los pueblos de los indios y de los bienes del ayuntamiento, pues los pueblos por su ignorancia no solicitaban las adjudicaciones y entonces personas extrañas a los pueblos empezaron a denunciar tierras y a apoderarse de ellas, lo que motivó que los indígenas se sublevaran en diversas partes del país.

Para remediar esta situación, el gobierno mandó que la desamortización de las tierras pertenecientes a los núcleos de población campesina, se fuera reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular a fa-

(50) Mendieta y Núñez, " El Problema Agrario de México ", Pág. 123

vor de sus respectivos poseedores, o de los vecinos del lugar, y de este modo como efecto de la resolución de 9 de octubre, que favoreció la adjudicación de terrenos cuyo valor no excediese de doscientos pesos, se fue creando una propiedad privada demasiado pequeña, junto a la gran propiedad privada pero proveniente de la desamortización de bienes del clero.<sup>(51)</sup>

A partir de la expedición de esta Ley, los poseedores de parcelas comunes se vieron propietarios absolutos de ellos y con un título, empezaron a vender unas veces de conformidad y otras obligados por los especuladores, lo que motivó el aumento de gentes sin patrimonio y sin trabajo.<sup>(52)</sup>

La aplicación de la Ley de Desamortización trajo como consecuencia efectos de orden político, por cuanto el clero se negó a sujetarse a dicha Ley, y promovió una guerra civil que se conoce en la historia como la -- guerra de "tres años", lo que motivó al gobierno a dictar la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, expedida por el Benemérito de las Américas Don Benito Juárez, el 12 de julio de 1859, en el Puerto de Veracruz, en su calidad de Presidente de la República.<sup>(53)</sup>

En su artículo 1º señala "entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

Se exceptuaron de la nacionalización los edificios destinados a los fi-

(51) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México", Pág. 124.

(52) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana" Pág. 21.

(53) Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano" Pág. 213.



nes del culto.

Y en su artículo 42, dispuso que "ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrían hacerse a los ministros del culto en bienes raíces" y el artículo 22 declaró "nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de -- los bienes mencionados en la Ley, "estableció una multa, del 5% en contra de quienes la infringieran.

Esta Ley decreta la absoluta separación e independiente entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos. Sus efectos en cuanto a la propiedad raíz, en nada modificaron lo establecido por las Leyes de Desamortización; todo se redujo a que el Gobierno quedase subrogado en los derechos del clero y los pueblos de indios, quedo entonces repartida entre grandes y pequeños propietarios. (54)

Se considera que tanto las Leyes de Desamortización y de Nacionalización terminaron con la concentración eclesiástica, pero motivaron el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y débil económicamente estaba incapacitada para desarrollarla y para conservarla.

La aplicación de las Leyes de Desamortización y Nacionalización de Bienes, determinaron la depuración de la propiedad, el estado de inquietud y zozobra de los propietarios que en cualquier momento podían ver sus --

(54) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México" Pág., 126.

bienes sujetos a un juicio de nacionalización y perderlos definitivamente. (55) Esta situación afectaba a los particulares y a la economía nacional, por lo que para poner término a ella, una vez llevada a cabo la desamortización casi en su totalidad fue expedida la llamada Ley de Liberación de 12 de noviembre de 1892, en la que se facultaba a los propietarios de toda clase de fincas para solicitar de la Secretaría de Hacienda una declaración de la renuncia absoluta del Fisco sobre los derechos -- eventuales que por la nacionalización, o por otras causas, pudiera tener sobre las expresadas fincas. (56)

El congreso Constituyente decretó el 28 de junio de 1856 la ratificación del Decreto del 25 de junio de 1856 sobre desamortización de bienes eclesiásticos, y en su artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857, se elevó a la categoría de preceptos fundamentales en el orden político de la República, los postulados de la Ley sobre Desamortización, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos. (57)

Artículo 27 "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 deba hacer la expropiación y-

(55) Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano", Pág. 216.

(56) Artículo 39, Ley de Liberación de 1892.

(57) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Pág. 129

los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".<sup>(58)</sup>

Los ejidos en un principio quedaron exceptuados de la desamortización, - pero después de lo dispuesto por este artículo ya no fue posible que subsistiera como propiedad comunal de los pueblos, ya que un equivocado criterio de interpretación negó personalidad jurídica a las comunidades indígenas, lo que provocó el dominio de tierras comunales como baldíos y - el despojo de las mismas a las comunidades indígenas, sin que éstas pudieran defender sus legítimos derechos por desconocerles su personalidad jurídica. Estos dominios no prosperaron, ya que el Gobierno, dispuso en varias circulares y con diversos motivos que en cada pueblo se midiese - el fundo legal, según las antiguas medidas, o bien señalando un mil cinco metros seis centímetros del sistema legal por cada uno de los lados - cuadriláteros que había de formarse al efecto, tomando como centro la -- iglesia del pueblo, y una vez medido, los terrenos excedentes, separadas que fueran las parcelas necesarias para panteones y otros usos públicos, se repartiessen entre los padres y cabezas de familia.<sup>(59)</sup>

(58) Artículo 27 de la Constitución de 1857.

(59) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Págs. 129 y 130

Con objeto de evitar dominios improcedentes, en la Ley de 20 de julio de 1863, se declaró que no son baldíos los terrenos que hayan sido destinados a un uso público.

En acatamiento a lo dispuesto sobre la materia, se procedió a la enajenación de los ejidos, tan provechosos para la población excedente de los pueblos, porque encontraba en ellos un modo de subsistencia durante las épocas en que escaseaba el trabajo y siempre una ayuda eficaz para su vida, y aprovechando los frutos naturales espontáneamente producidos en -- las tierras del ejido, o haciendo uso de ellos para la cría de su ganado. (60)

La Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de julio de 1863, promulgada por Don Benito Juárez, con apoyo en la fracción XXIV del artículo 72 de la Constitución Política de 1857. (61)

"Artículo 12.- Define los baldíos como aquellos terrenos que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma, a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos". (62)

También autoriza a todos los habitantes para denunciar y adquirir hasta 2,500 hectáreas de terrenos baldíos, a excepción de los naturales de las naciones vecinas de la República, quienes por ningún motivo pueden adqui

(60) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Pág. 130

(61) Raúl Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano", Pág. 239

(62) Artículo 12, Ley sobre ocupación y enajenación de Terrenos Baldíos

rirlos en los Estados limítrofes.

Durante la dictadura del General Porfirio Díaz y con la creencia de que los inmigrantes extranjeros harían progresar al país, se expidieron diversas leyes cuyo resultado fue que numerosas compañías extranjeras se apoderaban de grandes extensiones de terrenos, al mismo tiempo se propició el despojo de las tierras de las comunidades indígenas y de diversos pueblos, aplicándose la Ley de 31 de mayo de 1875, para atraer colonos extranjeros; pero el 15 de diciembre de 1883 se promulga una nueva Ley de Colonización que deroga las anteriores y que con pequeñas diferencias es idéntica en ideas y conceptos respecto a la de 1875, publicada bajo el gobierno de Don Manuel González, consta de 31 artículos que se encuentran dentro de cuatro capítulos. En su capítulo I, establece la facultad del ejecutivo de mandar deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiese en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considerase necesarias. El capítulo III, se titula de las compañías y señalaba como sería su funcionamiento, como se obtendrían las autorizaciones para deslindar.<sup>(63)</sup> Esta Ley de Colonización así como la anterior, no aportaron nada de valioso a la solución del problema agrario, y sí contribuyeron a producir mayor malestar entre la gente del campo, la cual de un día a otro se vió

(63) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Págs. 133 y 134.

amenazada y desplazada de sus terrenos por no poder acreditar a satisfacción de las compañías la legítima propiedad de los mismos y por desconocer los conductos legales a que hubieran podido acudir para hacer valer sus derechos. Es claro que los únicos afectados con estas leyes fueron los campesinos económicamente débiles, ya que, por el contrario los latifundistas y hacendados se vieron altamente beneficiados, ya que aún no pudiendo acreditar en muchos casos su legítima propiedad siempre pudieron recurrir al sobado recurso de entrar en componendas con las compañías deslindadoras, no solo para perfeccionar su propiedad sino también para acrecentarla mediante compras de terrenos de las personas que habían sido despojadas.

Señala Lucio Mendieta y Núñez "que las compañías deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad; no cumplieron sus fines, y si contribuyeron a la formación de extensos latifundios, porque los terrenos deslindados de que pudo disponer el Gobierno, fueron vendidos a terceras personas, y los que a las compañías correspondieron como premio de sus trabajos, fueron enajenados por éstas a un corto número de particulares". (64)

El 26 de marzo de 1894, fue expedida la "Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos" misma que amplió y modificó los preceptos señalados por la Ley de 1863.

(64) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario en México", Pág. 134.

Se consideraba que las Leyes sobre terrenos baldíos, tienen relación -- con la colonización, la expedición de esta Ley trajo como consecuencia el aumento de la concentración territorial en pocas manos, en virtud de que no respetaba los derechos de propietarios y poseedores de tierra, - siendo sus víctimas principales las Comunidades Indígenas.

Es de considerarse que las Leyes de baldíos, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad y favorecieron el latifundismo. La clase indígena no se aprovechó de las facilidades que concedían estas Leyes, - ya que siempre las ignoraba y nunca las comprendían. (65)

El país venía agitándose en constantes revoluciones desde 1810 y anhelaba la paz a cualquier precio.

Hacia fines del porfiriato, se consumó la concentración de la tierra en un número reducido de propietarios.

Las difíciles condiciones en que vivían los peones explican con facilidad que los hombres del campo se adhieren en mayor número a la Revolución Mexicana, tomando las armas el 20 de noviembre de 1910, Porfirio Díaz abandonó el poder después del interinato de León de la Barra, Don Francisco I. Madero, fué electo Presidente de México, quien creó la Comisión Nacional Agraria, a fin de promover la cuestión Agraria.

Se considera al Plan de San Luis, base de la Revolución de 1910, cuyo autor fue Francisco I. Madero, en su último párrafo del segundo punto -

(65) Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana" Pág. 147.

refiriéndose a la administración porfirista, dice lo siguiente: "Cláusula Tercera.- Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallas de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo."

En el Plan de Ayala del 29 de noviembre de 1911, expedido por el General Emiliano Zapata y los jefes del Ejército Liberador que en su cláusula sexta exige la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos usurpados por los hacendados, científicos y caciques.<sup>(66)</sup> Durante el Gobierno de Don Francisco I. Madero, no se legisló sobre restitución de tierras no cumpliendo así con lo ofrecido en el Plan de San Luis.

Con la Ley de 6 de enero de 1915, expedida en el Estado de Veracruz, --

(66) Raúl Lemus, "Derecho Agrario Mexicano", Pág. 255.



por Don Venustiano Carranza, se inició la Reforma Agraria de la revolución y se establece las bases para realizar la justicia social distributiva, mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos. Esta Ley estaba considerada como defectuosa tanto en sus principios como en sus procedimientos. Esta Ley tiene como antecedente el decreto de 12 de diciembre de 1914. La Ley de 6 de enero de 1915, es elevada al rango de Ley Constitucional por el Artículo 27 de la Constitución de 1917 y conserva este rango hasta el 10 de enero de 1934.

## CAPITULO II

LA COMUNIDAD AGRARIA DENTRO DEL  
SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL

## a) LA COMUNIDAD.

En un sentido amplio el concepto de comunidad se utiliza para nombrar - unidades sociales con ciertas características especiales que le dan organización dentro de un área delimitada.

Cuando se habla de comunidad nacional, de la comunidad de países latinoamericanos, de la comunidad de habla hispana, se alude a unidades sociales más o menos amplias, que tienen uno o varios rasgos o elementos en común: el idioma, intereses económicos, una tradición idéntica.

Ricardo Pozas Arciniega, en su libro El Desarrollo de la Comunidad ha - limitado la definición de comunidad a aquellos pequeños centros de población rural que viven etapas relativamente atrasadas y que constituyen la generalidad de los núcleos de la población agrícola del país.

Considera que hay cuatro componentes de una comunidad:

1º El grupo con una serie de relaciones internas comunes que han formado a través del tiempo.

- 20 El territorio que ocupan los miembros de la comunidad.
- 30 Una serie de estructuras organizadas para satisfacer las necesidades del grupo.
- 40 Una estratificación social a veces con intereses comunes pero la mayoría de los casos intereses opuestos y antagónicos. (67)

Por otro lado la doctora Gabriela Briseño Sánchez dice: La Comunidad es un grupo de personas que viven más o menos estrechamente juntos en un territorio común y que actúan de acuerdo frente a los problemas que los atañen. (68)

También a la comunidad se le puede considerar como los núcleos locales de población rural que viven etapas retrasadas del desarrollo social y económico a causa de la baja tecnología que emplean en la explotación económica por ignorar los adelantos logrados en el mantenimiento de la salud por conservar formas rezagadas de organización social, por carecer de los servicios públicos más indispensables y por desconocer su potencialidad creadora, sus fuerzas de progreso y por no saber como usar mejor sus recursos.

La comunidad puede ser una localidad o un conjunto de localidades pequeñas.

b) NATURALEZA JURIDICA.

(67) Pozas Arciniega Ricardo, "El Desarrollo de la Comunidad", Pág. 17

(68) Dra. Gabriela Briseño Sánchez, S.E.P., Cuaderno NQ 1, Pág. 45, 1974.

La naturaleza de la propiedad agraria de las comunidades la encontramos en los Calpullalli, o sean las tierras del Calpulli, estas tierras no pertenecían a nadie en particular a la entidad social: la comunidad.

Los miembros del Calpulli tenían la facultad de usar y disfrutar de los bienes comunales conforme a las reglas imperantes, sin que existieran interferencias de derechos entre los propios comuneros. En la época colonial los calpullalli pasaron con el nombre de tierras de común repartimiento, también llamadas de parcialidades indígenas o simplemente tierras de comunidad. Las Leyes de Indias respetaron las costumbres indígenas en torno a la institución; en consecuencia, las tierras eran por su naturaleza inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La importancia de las tierras comunales radica no solamente en su aspecto histórico sino fundamentalmente en sus aspectos jurídicos, social y económico.

Con la Ley de Desamortización de Bienes Civiles y Eclesiásticos del 25 de junio de 1856 cuyos preceptos fueron incorporados más tarde al artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, y que duraron vigentes hasta que entró en vigor la Constitución de 1917; las comunidades agrarias fueron privadas de capacidad jurídica para adquirir, administrar o defender sus bienes comunales, en consecuencia, a través de-

decretos para casos específicos o de las Leyes Federales como lo fueron la Circular del 9 de octubre de 1856, la Circular y Reglamento del 20 de abril de 1878, Circular de 12 de mayo de 1890 y a fin de evitar el libre denuncio que sobre bienes comunales deseaban hacer inversionistas particulares con la consecuyente inconformidad de los comuneros, se ordenó que dichos bienes fueran adquiridos y titulados en forma particular a cada uno de los comuneros en la superficie que vinieran poseyendo, ya que la comunidad como persona colectiva no tenía existencia y personalidad legal, es decir que la propiedad comunal desapareció y quedó solamente la propiedad individual y su garantía durante aquel período. Durante la vigencia de la Ley de Desamortización se distinguieron los siguientes tipos de terrenos:

- a) Los que pertenecieron desde tiempo inmemorial a comunidades indígenas, no se consideró que quedaban incluidos en la desamortización (Resolución del 11 de noviembre de 1856 la cual dispuso que los terrenos de repartimiento --- se refiere a los de cultivo --- que señalaba que los terrenos que poseen desde tiempo inmemorial --- los indígenas de San Francisco, Tepejí del Río --- no sean comprendidos en los que habla la Ley de Desamortización; se trata de tierras que no fueron otorgadas por el Reynado Español, sino que desde antes ya los poseían los indígenas que no quedaron sujetos al libre denuncio y se

repartieron entre los indígenas).

- b) Por lo que se refiere a los bienes comunales (de uso comunal) sufrieron destino diferente, por ejemplo el fundo legal fue quedando sujeto al municipio o ayuntamiento, el denominado ejido colonial (las tierras situadas a la salida del pueblo en donde pastaba el ganado) fue convirtiéndose en panteones o lugares de servicios públicos, administrados por los municipios y ayuntamientos.

En virtud de lo anterior, las tierras de las comunidades quedaron como propiedad particular en manos de los que fueron integrantes de las comunidades y de sus sucesores y que en muchos casos tales adjudicaciones -- fueron legalmente tituladas en estricto cumplimiento a las leyes vigentes en aquella época, como lo señala el último párrafo del inciso VIII del artículo 27 Constitucional que dice: "Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años, cuya superficie no exceda de cincuenta hectáreas"; ésta disposición se ha repetido y forma parte del Código Agrario (1942) artículo 48, C.A. y el 193, éste es el caso de los bienes que aún siendo originalmente comunales, no están sujetos a la restitución.

La Constitución de 1857 y el Derecho Individual que garantizó la propiedad particular, explica porque las comunidades agrarias intentaron, durante su vigencia, recuperar sus bienes ante los tribunales del fuero común ejercitando la acción reivindicatoria del Derecho Civil y también porque debido a su falta de capacidad jurídica, sustantiva y adjetiva, los tribunales no podían dar trámite favorable a sus demandas, ni sentenciar accediendo a sus peticiones.

En la Ley de 6 de enero de 1915, apareció la restitución pero ya como un derecho, tanto sustantivo como adjetivo, siguiendo los lineamientos de esa Ley.

Con la promulgación de la Constitución de Querétaro de 1917, se reintegró a los pueblos, condeñazgos, rancherías, congregaciones, tribus y de más corporaciones la capacidad para disfrutar en común tierras, bosques o aguas que les pertenecían o que se les hubiere restituido, por lo que en su artículo 27 se reconoce y consagra en su fracción VII esa capacidad del núcleo de población que de hecho o por derecho guardaba el estado comunal para la explotación de sus bienes. Las denominaciones de tierras de repartimiento y común repartimiento, desaparecieron de las leyes, para adaptar como lo establece la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria, la de Bienes Comunales, pertenecientes a los núcleos de po--

blación que de hecho o por derecho guardan el estado comunal. (69)

Uno de los principios rectores del sistema agrario constitucional es el que reconoce la personalidad jurídica de las comunidades agrarias y su capacidad para poseer y administrar bienes raíces, instituyendo la restitución como principio de elemental justicia para que los núcleos de población puedan recuperar sus tierras, montes y aguas comunales de que -- fueron inicialmente despojados.

Se ha llegado a comparar por ignorar su naturaleza a la propiedad comunal con la propiedad privada regulada por el Código Civil, mismo que señala: "Como en el Código Agrario no se establece ninguna modalidad a los derechos de propiedad y posesión de las tierras que se reconozcan y titulen como comunales, para los poblados que hayan demostrado sus derechos sobre los mismos, salta a la vista que tal régimen de propiedad y posesión, tiene que vincularse a la Ley General, esto es, al Código Civil -- respectivo y cualquier contienda que llegase a surgir entre el poblado -- interesado y terceras personas, tendrá que ser sometida a la decisión de las autoridades jurídicas respectivas."

Posteriormente se expidió el Reglamento para la tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de los Bienes Comunales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1958, estable---

(69) Huitron H. Antonio, "Bienes Comunales en el Estado de México", pág. 29, México 1972



ciendo el procedimiento para legitimar la posesión que se tenga de los terrenos comunales o en su caso documentos que acrediten en forma fehaciente a las comunidades.

La propiedad agraria incluyendo la comunal, está considerada dentro de lo que la doctrina denomina propiedades especiales porque, aún cuando difiere de la propiedad ordinaria por su estructuración y funcionamiento por las modalidades que la caracterizan y por su propia fisonomía, conserva los mismos fundamentos orgánicos, la misma naturaleza de un derecho real. (70)

La propiedad comunal es el derecho real de naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e indivisible, que la Ley reconoce y sanciona en favor de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal sobre las tierras, montes y aguas.

La propiedad comunal esta sujeta a las siguientes modalidades.

inalienabilidad. Es decir que no se puede ser enajenada.

imprescriptibilidad. Por cuanto no puede ser objeto de prescripción adquisitiva en perjuicio de la comunidad.

inembargabilidad. Porque siendo inalienable no puede ser materia de embargo, hipoteca o gravamen.

indivisibilidad. Ya que el derecho de propiedad sobre bienes comunales-

(70) Figueroa Tarango, Fernando. "Las Comunidades Agrarias", Pág. 153

no es divisible por constituir una unidad correspondiente a la Entidad; -  
Núcleo de Población. (71)

En la propiedad comunal el sujeto invariablemente debe ser la comunidad y dejarse el término núcleo de población para aquellos grupos solicitantes de tierras en la vía ejidal, ya que por razón histórica ambos conceptos tienen una significación totalmente diferente.

Los derechos que sobre bienes comunales adquieren los núcleos de población, no pueden enajenarse, cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse so pena de ser declarados inexistentes todos los actos que se realicen en contravención de las disposiciones prohibitivas que la legislación agraria establece. Así lo ordena el artículo 52 que a la letra dice:

"Artículo 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado, o que se pretenden llevar a cabo en contravención de este precepto".

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicaciones individuales entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. En apro-

vechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine.

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

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal.

La propia Ley establece determinadas excepciones a la aplicación de los artículos 52 y 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, permitiendo celebrar contratos de arrendamiento, aparcería o cualquier acto que se ponga de explotación indirecta o por terceros de los terrenos comunales, siempre y cuando se trate de incapacitados, menores de 16 años que hayan heredado derechos, mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra y cuando el comunero no pueda realizar oportunamente los cultivos o labores encomendadas, además los casos en que ocurran cambios en las condiciones de los terrenos comprendidos dentro de los bienes comunales.

Las tierras comunales pueden ser objeto de apropiación particular o propiedad privada de los comuneros y que así como los ejidos tienen fraccio

nes cultivables las cuales están divididas individualmente en parcelas, - aquellas tienen la posibilidad de fraccionarse en razón de un derecho anterior al mismo, para convertirse en tierras de apropiación particular, - sin que la propiedad deje por eso de pertenecer a la comunidad. Esto es dentro de las tierras comunales existen porciones con carácter de propiedad individual por su forma de explotación con las siguientes características:

- a) Las tierras comunales no cultivables de pastos, montes o aguas que pertenecen en usufructo común al núcleo de población o comunidad indígena.
- b) Las tierras de cultivo de carácter comunal que sirven para sostener los gastos de la comunidad en beneficio de la administración pública y de sus instituciones.
- c) La porción de tierra de propiedad particular que pertenece al jefe de cada familia y cuya extensión se encuentra determinada exclusivamente por la capacidad de trabajo de cada familia.

De esta manera, las tierras de labor se distribuyen entre los componentes de la comunidad, mientras los pastos, aguas o bosques permanecen en un estado de indivisión, de uso libre e indirecto, o sea en usufructo comunal.

"Artículo 65. Los pastos, bosques y montes ejidales y comunales pertenecerán siempre al núcleo de población en tanto no se determine su asignación individual serán de uso común".

De acuerdo con nuestra legislación Agraria el régimen de propiedad de las tierras, pastos, bosques y aguas que poseen los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, es diferente del tipo de dominio de los bienes ejidales, tanto en su origen y naturaleza jurídica como en su estructura económica y social. Ya que la propiedad de los bienes comunales no se adquiere por una resolución dotatoria de tierras, sino que las comunidades indígenas las poseen desde muchos años antes del nacimiento de las acciones agrarias y en caso de ser restituidas en su derecho, la propiedad no se deriva de esa situación, sino del reconocimiento legal de la posesión anterior a la misma. Por esa circunstancia, en la Ley Federal de Reforma Agraria se configura la acción agraria y el procedimiento llamado de reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales para cuya procedencia se exige -- que no haya conflictos de linderos. La resolución que se dicta en el procedimiento también llamado confirmación, reconoce y titula la posesión de esas tierras a las comunidades indígenas para garantizar el goce y disfrute de las mismas por parte de la comunidad a quien pertenece,

sujetándolas a las limitaciones y modalidades que la Ley señala para --  
los bienes ejidales.

Se establece que únicamente tienen capacidad para poseer bienes comuna-  
les los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el esta-  
do comunal y en este tipo de tenencia, tanto las tierras cultivables co-  
mo las tierras de pastos y montes, tienen el carácter de una posesión -  
indivisa o de uso libre o indistinto para los miembros de la comunidad.  
Los derechos que tienen los comuneros sobre los bienes comunales, se re-  
suelven en un derecho de posesión y usufructo rígido, inalienable, im-  
prescriptible e inembargable.

c) PROCEDIMIENTO ANTE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Antecedentes Históricos. Con el triunfo de la Guerra de Independencia-  
en nuestro país se estableca un Gobierno Republicano, durante el cual -  
se crean instituciones de carácter público, destinadas a solucionar los  
problemas primarios del pueblo; en el año de 1837, debido a las refor-  
mas, se crean el ministerio de lo interior, destinado a tratar en lo --  
que corresponde al sector agrario. En 1841, el Ministerio de Relacio-  
nes Interiores se encargaba de los negocio eclesiásticos y de justicia,  
sin lograr definir lo correspondiente a distribución y tenencia de la -  
tierra, es por esto, que en el año de 1843, se crea el ministerio de --

Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública e Industria.

En el año de 1853 se institucionaliza el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, el cual promulga el 25 de julio de 1856, la Ley de Desamortización de fincas rusticas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas, que tendió a beneficiar a los deudores que habían depositado a los dueños sus propiedades en pago a su deuda, sin lograr delimitarse la posesión, el 12 de julio de 1859, se da a conocer la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, beneficiando así en su mayoría a grupos indígenas a quienes el gobierno virreynal les había otorgado un título primordial de posesión y que habían sido con-vencidos por el clero existente en esa época a pagar sus diezmos en posesión.

En 1861, durante el gobierno juarista se establece la Secretaría de Fomento que va a especializar en los sectores de agricultura, colonización y minería e industria, esta Secretaría se avocaría a tratar los problemas agrarios en forma específica, creándose así en el año de 1910, la Dirección Agraria.

En 1913, la Secretaría de Fomento se transforma en Secretaría de Fomento Colonización e Industria, sufriendo una reforma en 1914, denominándose - Secretaría de Industrias y Comercio; dejando a un lado los tratamien-

agrarios, que son rescatados en el año de 1915.

En la Ley de 6 de enero de 1915, en su artículo 40 se estableció la creación de la Comisión Nacional Agraria y estará integrada por nueve miembros, cuyo presidente sería el Secretario de Agricultura y Fomento, cuyas funciones eran: hacer estudios, sancionar la extensión que debían tener los ejidos a los que se restituía o dotaba y también tenía facultad para decidir sobre las aguas que se utilizaban para ríos. La anterior Comisión pasa a depender en 1917 por Decreto Presidencial a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La Constitución de 1917, en su artículo 27 fracción II inciso A) señala: Que deberá crearse una Dependencia del Ejecutivo Federal a cuyo cargo estaría la aplicación de las Leyes Agrarias y su Ejecución. Por lo que el 17 de enero de 1934, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que en cumplimiento al artículo 27 creaba un organismo con dependencia directa del Ejecutivo Federal, el cual se denominó Departamento Agrario, cuya función era atender la problemática agraria, este Departamento fue temporal.

El 24 de diciembre de 1958, se estructura el Departamento de Asuntos - - Agrarios y Colonización, reestructurándose en el año de 1964, dando como consecuencia la creación de la Dirección General de Bienes Comunales, esta Dirección da especial tratamiento al sector comunal.



El 31 de diciembre de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación Decreto mediante el cual el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango de Secretaría de la Reforma Agraria.

El 19 de marzo de 1980, la Secretaría de la Reforma Agraria se reestructura y Bienes Comunales pasa a formar parte de la Dirección General de Tenencia de la Tierra, como Subdirección.

La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria permitió superar con toda eficacia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentan en forma aguda en el sector rural de nuestro país.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

FRACCION VII. Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones -- que por límites de terrenos comunales, cualesquiera que sea el origen -- de éstos se hallan pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, el ejecutivo federal se avocará al conocimiento de dichas -- cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de --

las mismas. Si estuvieran conformes. La proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable en caso contrario. La parte o partes inconformes podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial, la Ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

FRACCION XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo de las leyes reglamentarias que se expiden.

Se crean:

a) Una Dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal señala:

Artículo 29. En el ejercicio de sus atribuciones para el despacho de los negocios del origen administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión. Habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada.

I. Secretaría de Estado.

II. Departamentos Administrativos.

Artículo 149. al frente de cada Secretaría, habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia

rá por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores y Subdirectores, -- Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, por los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras - disposiciones legales.

Artículo 41. A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.

VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.

VIII. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponde a otras entidades u organismos.

IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los problemas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.

Por otro lado en la Ley Federal de Reforma Agraria se establece:

Artículo 29. La aplicación de esta Ley está encomendada a:

III. La Secretaría de la Reforma Agraria.

Artículo 30. La Secretaría de la Reforma Agraria, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias,-

en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Artículo 80. El Presidente de la República, es la suprema autoridad - - agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesa---rias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

IV. De reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Artículo 100. El Secretario de la Reforma Agraria, tiene la responsabi---lidad política, administrativa y técnica de la Dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria:

III. Ejecutar la política que en Materia Agraria dicte el Presidente - de la República.

VII. Proponer al Presidente de la República la resolución de los expe---dientes de restitución. . . .

IX. Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de - -

Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el artículo II y en materia de aprovechamiento uso o explotación de aguas, - coordinadamente con la misma Secretaría.

Por otro lado, la Secretaría de La Reforma Agraria tiene su Reglamento Interior, que señala la forma de como funciona, se considera un complemento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 189. En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que será expedido, por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas; así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias. (72)

Artículo 192. El Titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo, expedirá los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la Dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre las de comunicaciones y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativos internos, deberán mantenerse permanentemente actualizados; los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y-

(72) Artículo 189 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal.

Entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán el corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la Ley y las condiciones generales de trabajo respectivas. (73)

En el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1985, se señala su organización actual siendo esta la siguiente:

Artículo 20. Para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con los siguientes servidores públicos, direcciones generales y órganos desconsentrados y colegiados.

Secretario:

- Subsecretario de Asuntos Agrarios.
- Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario.
- Oficial Mayor.
- Contralor Interno.
- Cuerpo Consultivo Agrario.

Direcciones Generales:

- Administración.
- Asuntos Jurídicos.
- Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.

(73) Artículo 199 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal.

- Desarrollo Agrario.
- Difusión y Relaciones Públicas.
- Organización Administrativa.
- Organización Agraria.
- Procedimientos Agrarios.
- Procuración Social Agraria.
- Programación y Evaluación.
- Promoción Agraria.
- Recursos Humanos.
- Registro Agrario Nacional.
- Tenencia de la Tierra.
- Unidad de Documentación e Información Agraria.

Organos Desconcentrados y Delegaciones:

- Instituto de Capacitación Agraria.
- Programa Nacional de Empleo Rural.
- Delegaciones Agrarias.

Organos Colegiados:

- Comisión Interna de Administración y Programación.

El Reglamento Interior en su artículo 25, señala las funciones de la Dirección General de Tenencia de la Tierra, y por lo tanto de la Direc---

ción de Bienes Comunales, creada en el año de 1962, esta Dirección no existía antes de este año, ya que los asuntos de las comunidades eran atendidos por la Dirección de Tierras y Aguas que tenía una oficina de Tierras Comunales.

Las facultades de la Dirección de Bienes Comunales, se encuentran establecidas en el artículo 25 del reglamento interior y que a la letra dice:

Fracción VII. Revisar, auxiliar e intervenir en la substanciación de los expedientes de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y sobre conflictos por los límites de bienes comunales y emitir la opinión correspondiente.

Fracción VIII. Coadyuvar en los trabajos tendientes al reconocimiento de los derechos de los miembros de la comunidad;

Fracción IX. Vigilar que se lleven a cabo los estudios socio-económicos de las comunidades a que se refiere el artículo 365 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Fracción X. Efectuar los trámites necesarios al cambio de régimen comunal a ejidal.

Para dar cumplimiento a las facultades otorgadas a dicha Dirección se instrumentaron los procedimientos de restitución, reconocimiento y titu



lación de Bienes Comunales y de conflictos por límites y que enseguida-- se detallan:

Restitución. Para que proceda la restitución se requiere:

- a) La existencia de un núcleo de población comunero;
- b) Que sea propietario, con título de tierras o aguas;
- c) Que se encuentre privado de sus bienes (debiendo acreditar la fecha y forma del despojo);
- d) Por cualesquiera de los actos ilegales pormenorizados en la fracción VIII del artículo 27 Constitucional, siendo éstos los siguientes:
  - 1) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
  - 2) Cuando dichas tierras se invadieron u ocuparon ilegalmente, mediante concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 12 de diciembre de 1876, hasta el día 6 de enero de 1915; y
  - 3) Cuando las tierras comunales se invadieron y ocuparon ilegalmente -- por diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones, remates practicados durante el período a que se refiere el número ante

rior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicita.

- e) No encontrarse en los casos de excepción señalados por el mismo artículo.

La solicitud y la notificación en el procedimiento restitutorio quedan enclavadas dentro de lo que se conoce como la doble vía ejidal, por ser etapas procesales que sirven indistintamente a las vías restitutorias y dotatorias.

La solicitud se presentará en los Estados en cuya jurisdicción se encuentra el núcleo de población interesado, por escrito, ante los Gobernadores, además expresarán la intención de promover en la vía de restitución, puede asimismo resolverse en caso de duda tramitándose el expediente por la vía dotatoria.

De no reunir los requisitos, comunicará a los interesados que no es procedente tramitar la solicitud, haciéndoles saber que la acción podrá intentarse nuevamente, al reunir los requisitos. (74)

Aún cuando el escrito sea claro y el procedimiento se inicie por la vía restitutoria, se sigue de oficio el procedimiento dotatorio, por si la restitución se declara improcedente. (75)

El Gobernador al recibir su solicitud, ordena su publicación dentro de

(74) Artículo 272, Ley Federal de Reforma Agraria.

(75) Artículo 273, IBIDEM.

un plazo de 48 horas siguientes a su recepción en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa correspondiente, la cual surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento. (76)

Si el Gobernador no realiza los anteriores trámites, la Comisión Agraria Mixta instaure el expediente por Restitución y Dotación.

El Gobernador, una vez efectuada la publicación y dentro del mismo plazo de diez días, deberá remitir la solicitud a la Comisión Agraria Mixta, para que declare instaurado el expediente o en su defecto, ésta con copia de la solicitud dará trámite a la misma.

Una vez instaurado el expediente, la Comisión Agraria Mixta procederá a publicar la solicitud en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad a notificar el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria y a informar a los propietarios de tierras o aguas que señalen como afectables, mediante oficio que se dirige al casco de sus respectivas fincas. (77)

La notificación sólo es necesaria hacerla otra vez, cuando antes de obtenerse resolución presidencial dotatoria, el poblado decide cambiar su acción a la vía restitutoria a partir de este momento, la tramitación continuará exclusivamente por el procedimiento restitutorio.

En un plazo de 45 días contados a partir de la publicación de la solicitud, los vecinos del poblado solicitante procederán a presentar los titu

(76) Artículo 274, Ley Federal de Reforma Agraria.

(77) Artículo 275, IBIDEM.

los de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma de despojo de las tierras; y los presuntos afectados, aquellos documentos con que funden sus derechos. (78)

Se señalan como supuestos de la acción restitutoria la existencia de un poblado propietario de tierras, pero desposeído de ellas por actos declarados afectables, su procedimiento se inicia por el estudio de los títulos para decidir si son auténticos y válidos para el caso, y la fecha y forma del despojo, antes de continuar adelante con el procedimiento

Una vez recibida la documentación, la Comisión Agraria Mixta remitirá - la misma a la Secretaría de la Reforma Agraria (Dirección de Asuntos Jurídicos, sección de paleografía) para que dentro de un plazo de 30 días se estudie la autenticidad de los mismos, y se haga el dictamen paleográfico, devolverá los documentos a la Comisión Agraria Mixta, indicando que procedimiento debe seguirse, si el restitutorio o dotatorio, de acuerdo con los resultados del estudio. (79)

La autenticidad de los títulos es requisito indispensable para probar la propiedad de las tierras cuya restitución se solicita, ya que el estudio de los documentos pueda llegarse a dos conclusiones: a) Si los títulos del poblado no son auténticos y no aparece comprobada la fecha y forma del despojo, no procederá la restitución; debiendo por tanto sus-

(79) Artículo 280, Ley Federal de Reforma Agraria.

penderse este procedimiento y continuarse de oficio la vía dotatoria<sup>(80)</sup> -

b) Si del estudio realizado resulta que son auténticos los títulos, la Comisión Agraria Mixta ordenará que se haga el deslinde y planificación de los terrenos en cuestión y levantará el censo agrario correspondiente, con los datos anteriores la Comisión Agraria Mixta, formulará su dictamen respectivo, poniéndolo a la consideración del ejecutivo local, el cual deberá dictar su mandamiento y ordenará su ejecución provisional<sup>(81)</sup> y mandarlo publicar en la Gaceta Oficial de la o las Entidades Federativas en cuyas tierras se ubique la restitución, dicho mandamiento deberá contener las superficies y linderos de los terrenos reivindicados y las consideraciones respecto a su publicación y ejecución. Si no emite su mandamiento dentro del plazo señalado, se tendrá por tanto negativo.

Si el mandamiento es favorable a los solicitantes y hay ejecución provisional del mandamiento, deberán levantarse las actas de posesión y deslinde por el representante del Ejecutivo local y el plano de ejecución - lo firmará el Gobernador.

Este a su vez enviará el expediente al Delegado Agrario, quién completará el mismo en caso necesario, formulando resumen del procedimiento y -- opinión turnándolo a la Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección de Bienes Comunales.<sup>(82)</sup>

Si dentro de los terrenos restituidos hay cosechas o ganados se fijará a

(81) Artículo 283, Ley Federal de Reforma Agraria.

(82) Artículo 284, IBIDEM.

sus propietarios el plazo necesario para recogerlas; Los afectados con aprovechamiento de aguas, tienen derecho a que durante las diligencias posesorias se les señalen los plazos necesarios para conservar el uso de las aguas que en la fecha de posesión utilicen en el riego de cultivos pendientes de cosechar. (83)

En el momento en que la Comisión Agraria Mixta remite el expediente al Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, es cuando se inicia la segunda instancia. Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria (Dirección de Bienes Comunales), recibe el expediente lo revisará y en el plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno emitirá su dictamen o acuerdo para completar el expediente el cual será sometido a la consideración del Presidente de la República -- para su resolución definitiva. (84)

Cabe hacer mención que en caso de no proceder la restitución, se continuará de oficio el trámite dotatorio.

El Cuerpo Consultivo Agrario en pleno aprueba el dictamen y plano proyectado lo remite a la Unidad de Acuerdos Presidenciales, dicha Unidad recibe el dictamen y elabora proyecto de Resolución Presidencial y recaba la firma del C. Secretario y del C. Subsecretario, también la misma Unidad remite proyecto de Resolución Presidencial a la Presidencia de --

(83) Artículo 303, Ley Federal de Reforma Agraria.

(84) Artículo 284, IBIDEM.

la República, para que se convierta en Resolución Presidencial definitiva.

La Presidencia de la República, recibe y revisa el proyecto de Resolución Presidencial, en caso procedente recaba firma del C. Presidente de la República. Las Resoluciones contendrán todos los datos en sus resultados, la fundamentación legal en sus considerandos, pormenorizando aquellos datos a que se refiere a las personas beneficiadas, destino de la tierra y nombre de las personas afectadas, sus fincas y superficies afectadas.

La Resolución Presidencial se publicará en el "Diario Oficial de la Federación" y en el de la o las Entidades Federativas donde quedan enclavadas las tierras restituidas. (85)

Asimismo, se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Público de la Propiedad correspondiente. (86)

En el Capítulo del procedimiento de la restitución señalado en la Ley Federal de Reforma Agraria, no indica lo relativo a la ejecución de las Resoluciones Presidenciales, se aplica lo dispuesto por el Artículo 307 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que señala toda la documentación y actuaciones que deberá integrar un expediente de ejecución, hasta las actas de posesión, de apeo y deslinde y el plano correspondiente que se ba

(85) Artículo 306, Ley Federal de Reforma Agraria.

(86) Artículo 446 Fracc. I, IBIDEM.

sará en el plano proyecto aprobado.

La Delegación Agraria realiza los trabajos de Ejecución.

Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales. Tanto la Delegación -- Agraria como la Secretaría de la Reforma Agraria, son quienes de oficio o a petición de parte, inician el procedimiento para reconocer, o titular los derechos relativos a bienes comunales, sobre la superficie que- no presente conflictos de linderos, en cuyo caso se iniciará en la Dele- gación. (87)

La solicitud deberá contener lo siguiente:

- a) Nombre del poblado, municipio y estado donde se localicen los terrenos comunales.
- b) Especificar con toda claridad que la acción intentada es de recono- cimiento y Titulación de Bienes Comunales.
- c) Nombre y firma de los solicitantes.

Una vez recibida la solicitud, el Delegado, previamente a la iniciación, verificará la existencia de los terrenos susceptibles de confirmación - para que en caso negativo oriente debidamente al grupo peticionario y - turne los antecedentes al organismo competente, para que se continúe en la acción agraria que corresponda, en caso positivo dictará auto de ini- cio. (88)

(87) Artículo 356 Ley Federal de Reforma Agraria.

(88) Artículo 50 del Reglamento para la tramitación de los expedientes- de conformación y titulación de Bienes Comunales publicado en el - Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1958.



El Delegado Agrario iniciará el procedimiento de oficio cuando obren en su poder elementos suficientes que demuestren la presunción fundada de que un núcleo de población cuenta con terrenos poseídos en forma comunal, considerándose pertinente que previamente se recabe acuerdo del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de que éste tenga conocimiento de la problemática y de su anuencia.

"Cuando estos terrenos se encuentren dentro de los límites de dos o más entidades, la Secretaría de la Reforma Agraria, señalará en cual de las dos Delegaciones deberán realizarse los trámites. En cualquiera de los dos casos, la Secretaría podrá avocarse directamente al conocimiento del asunto". (89)

Una vez iniciado el procedimiento, la autoridad agraria que intervino, en un término de diez días, tramitará la publicación de la solicitud o el acuerdo de iniciación en el Periódico Oficial de la Entidad; remitiendo los originales de éstos a las oficinas centrales para los siguientes efectos: (90)

- a) El registro y control de expediente en la Dirección de Bienes Comunales de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- b) Su apertura y numeración en el archivo central.
- c) Tramitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Artículo 358 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se modificó en el

(89) Artículo 356, Ley Federal de Reforma Agraria.

(90) Artículo 357, IBIDEM.

sentido de que sólo se instauren expedientes de reconocimiento y titulación de bienes comunales, cuando los promoventes acompañen a la solicitud los títulos de propiedad o los documentos en que funden su derecho, con el objeto de agilizar el procedimiento y evitar falsas expectativas en los promoventes, impidiendo así la acumulación de expedientes que no resultan procedentes.

Una vez iniciado el procedimiento, se comisionará a un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria a efecto de realizar los siguientes trabajos:

- a) Ponerse en contacto con la autoridad municipal del lugar para que ésta sancione los trabajos a desarrollar, el comisionado expedirá convocatoria para una junta con no menos de ocho, ni más de quince días de anticipación la que se fijará en los lugares más visibles del poblado, certificada por la Autoridad Municipal; en la cual dará a conocer el motivo de su comisión e integrar la Junta Censal; en esta reunión deberán estar presentes el 50% más uno de los integrantes del grupo peticionario. En caso contrario, levantará el Acta de no verificativo, lanzando una segunda convocatoria en los mismos términos que la anterior, realizándose la Junta con el número de peticionarios asistentes. (91)

(91) Artículo 62, del Reglamento para la tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales.

- b) Dicha Junta se instalará y quedará integrada por el propio comisionado y los dos representantes censales.
- c) Se levantará el Acta correspondiente, debidamente certificada por la Autoridad Municipal del lugar, debiendo constar en la misma las firmas de los que en ella intervinieron.
- d) Instalada la Junta Censal, los integrantes de la misma visitarán todas las casas de la comunidad, a efecto de levantar el censo general de población comunal.
- e) El comisionado convocará a una junta de vecinos en un término de -- tres días, a efecto de informar el resultado de los trabajos censales y hacer la clausura de los mismos.
- f) Se levantará el acta correspondiente que deberá estar debidamente certificada por la autoridad Municipal del lugar, debiendo constar en la misma las firmas de los que en ella intervinieron.
- g) En el mismo acto se procederá a la elección de dos representantes comunales, uno Propietario y otro Suplente que deberá constar en el Acta debidamente legalizada por la Autoridad Municipal, el Comisionado, los Representantes Censales, los representantes comunales -- electos y los participantes. (92)
- h) Se lanzará la Cédula Notificatoria, que deberá fijarse en los luga-

(92) Artículo 89, del Reglamento para la tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales.

res más visibles del poblado para objetar y hacer valer derechos de comuneros al día siguiente de la clausura de los trabajos censales, misma que tendrá vigencia durante 15 días.

- i) Recabará el documento en el cual los Representantes Comunales darán su conformidad sobre los trabajos realizados.
- j) Finalmente anexará la documentación recabada al acuse de recibo de la misma.

Una vez realizados los trabajos administrativos, censales en forma correcta, los interesados se podrán inconformar contra los mismos, únicamente dentro de un plazo de 15 días. Además se pondrá a la vista de los interesados, el expediente por treinta días para que manifiesten lo que a sus intereses convenga, transcurridos estos plazos, los trabajos realizados se considerarán como definitivos.

Recibida en las oficinas centrales la documentación de los trabajadores censales y administrativos, se procederá a elaborar la revisión censal correspondiente, recogiendo los elementos de prueba necesarios en que se funde la calidad de comunero conforme a la Ley, también se revisará que los electos representantes comunales reúnan los citados requisitos. Hecha la revisión censal, se hará una relación de capacitados para que se consideren como tales en el estudio que haga la autoridad competente.

Las objeciones a los censos fuera de los términos señalados anteriormente, serán tomados en consideración al momento de realizar la revisión censal y no implicarán la reposición total o parcial de éstos:

La Autoridad Agraria comisionará un representante que en término de noventa días, deberá realizar los siguientes trabajos:

Trabajos de Campo:

- a) Fijará convocatoria para Asamblea de comuneros, así como Cédula General Notificatoria, certificadas por la Autoridad Municipal, a las personas que posean terrenos en lo particular en la superficie comunal que se encuentre dentro de la superficie que se pretende confirmar con no menos de 8 días ni más de quince en los lugares más visibles del poblado, con el objeto de darles a conocer el motivo de su comisión.
- b) Notificaciones personales a todos los colindantes con el acuso de recibo correspondiente, o en su defecto dos testigos que hagan constar la negativa de recibir la notificación, que deberá certificar la Autoridad Municipal; en los cuales se señalará con toda claridad el motivo de la notificación, así como el lugar, fecha y hora en que deberán hacer acto de presencia para el efecto de iniciar las diligencias.

- c) Levantamiento topográfico de la poligonal o poligonales que encierran el total de la superficie poseída por la comunidad.
- d) En el trayecto del caminamiento del polígono se irán levantando las actas de conformidad o de inconformidad con la localización de los linderos entre colindantes del núcleo gestor.
- e) Las carteras de campo deberán contener el croquis respectivo del colindante, así como los vértices o mojoneras del caminamiento, señalando en las mismas, ríos, arroyos, lagos, lagunas, manantiales, ojos de agua, presas, esteros, ferrocarriles, carreteras, líneas telefónicas o de energía eléctrica, telegráficas, obras hidráulicas, etc.
- f) Terminado el caminamiento de la poligonal general correspondiente a la zona urbana.
- g) Se levantarán también todas las fracciones reclamadas a título particular que se encuentren dentro de la superficie por confirmar y que hayan presentado su documentación respectiva, en caso contrario se indicará específicamente la ausencia de pequeñas propiedades, las cuales deberán analizar y valorar en base a lo estipulado por el artículo 27 fracción VIII y 193 de la Ley Federal de Reforma Agraria y sus pruebas y alegatos.

h) Si la superficie comunal se encuentra en varios polígonos, éstos de  
berán ligarse entre sí, mediante el levantamiento de poligonales --  
abiertas, auxiliares o triangulares en caso que el terreno lo permi  
ta.

i) Cálculo de orientación astronómica, señalando el operador en el mis  
mo, de qué estación a qué estación se apoyó para realizarla.

Se señala un plazo de 90 días para la realización de los trabajos pero  
no siempre sucede así, ya que en algunas ocasiones al estarse ejecutan  
do los mismos, se pueden presentar los siguientes casos: Cuando a pe--  
sar de haberse lanzado la cédula notificatoria a los presuntos pequeños  
propietarios, cuyas propiedades se encuentran enclavadas dentro de los-  
terrenos que se pretenden confirmar, éstos no acuden a la cita ni pre--  
sentan sus documentos y cuando el expediente está avanzado, interponen--  
su queja, por lo que la Dirección de Bienes Comunales ordena la realiza  
ción de trabajos técnicos e informativos complementarios.

El artículo 359 en su inciso (d) señala:

" Si se presentan títulos se emitirá dictamen paleográfico en que cons-  
te su autenticidad, en su defecto se valoraran las pruebas que demues--  
tren la posesión de la comunidad".

La Dirección de Bienes Comunales, enviará los títulos primordiales a la

Dirección General de Asuntos Jurídicos para llevar a cabo Estudio Paleográfico, efectuado dicho estudio lo envía a la Dirección General de Tenencia de la Tierra (Dirección de Bienes Comunales).

La Dirección de Bienes Comunales o Tenencia de la Tierra, revisa los -- trabajos técnicos informativos y censales, en caso de ser procedente se elabora informe aceptando los trabajos y el plano informativo, en caso de tener irregularidades, se devuelve al comisionado para su debida integración.

La Dirección General de Tenencia de la Tierra elabora y envía emplazamientos a promoventes y colindantes, y al Instituto Nacional Indigenista, mismos que deberán ir firmados por el Director de Bienes Comunales, la comparecencia se podrá realizar en la Representación Regional de la Dirección de Tenencia de la Tierra, en la Sala del Cuerpo Consultivo -- Agrario correspondiente o en la propia Dirección General.

Si los comuneros están de acuerdo con los trabajos realizados, manifestarán su conformidad por escrito, y cuando la Delegación haya efectuado los trabajos se solicitará la opinión del Delegado.

En caso que se rechacen los trabajos se tratará de llegar a una conciliación.

La Dirección General de Tenencia de la Tierra a través de la Dirección-



de Bienes Comunales elabora proyecto de Dictamen y solicita el Plano -- Proyecto así como la descripción de linderos al departamento de Revisión Técnica y Censal, recaba firma del C. Director General de Tenencia de la Tierra y se envía a la Consultoría Titular correspondiente. (93)

La Consultoría Titular recibe el proyecto de dictamen, Plano Proyecto, expediente y lo somete a revisión por el Cuerpo de Dictaminadores a su cargo. (94)

En caso de ser improcedente, la Consultoría Titular, regresa la documentación a la Dirección General de Tenencia de la Tierra ordenando nueva inspección para su debida integración.

En caso procedente el Consejero Titular, somete a consideración del Pleno el Dictamen y el Plano.

El Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario sesiona y aprueba el Dictamen y el Plano.

El Cuerpo Consultivo Agrario envía copia del dictamen a la Unidad de -- Acuerdos Presidenciales.

En caso de improcedencia regresa el expediente al Consejero ponente -- para su debida integración.

El Cuerpo Consultivo Agrario envía copia del Dictamen, Plano Proyecto -- aprobado y expediente a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, --

(93) Artículo 361, Ley Federal de Reforma Agraria.

(94) Artículo 362, IBIDEM.

Dirección de Bienes Comunales la cual archiva temporalmente.

La Unidad de Acuerdos Presidenciales recibe y revisa el Dictamen del - -  
Cuerpo Consultivo Agrario.

En caso de procedencia elabora el proyecto de Resolución Presidencial y  
recaba firma del C. Secretario y C. Subsecretario.

En caso de improcedencia se regresa a la Dirección General de Tenencia -  
de la Tierra, Dirección de Bienes Comunales para que ésta a su vez some-  
ta a consideración del Consejero Titular para la debida integración del-  
Dictamen.

La Unidad de Acuerdos Presidenciales envía el proyecto de Resolución Pre  
sidencial a la Presidencia de la República.

La Presidencia de la República, recibe y remite el proyecto de Resolu---  
ción Presidencial.

En caso de improcedencia remite el proyecto de Resolución Presidencial a  
la Unidad de Acuerdos Presidenciales.

En caso de Procedencia recaba la firma del Presidente de la República y -  
lo envía a la Unidad de Acuerdos Presidenciales.

La Unidad de Acuerdos Presidenciales recibe Resolución Presidencial y so  
licita su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Resolución Presidencial se inscribirá en el Registro Agrario Nacional

y en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad o Entidades correspondientes. (95)

Una vez publicada la Resolución Presidencial la Dirección General de Tenencia de la Tierra, Dirección de Bienes Comunales, elabora orden de Ejecución y recaba la firma del C. Subsecretario de Asuntos Agrarios junto con el Plano Proyecto aprobado.

La Dirección General de Tenencia de la Tierra, Dirección de Bienes Comunales envía la orden de Ejecución firmada, anexando dos copias heliográficas del plano proyecto y cinco copias de la Resolución Presidencial al Delegado Agrario correspondiente.

La Delegación Agraria recibe y ejecuta los trabajos encomendados.

Procedimientos en los Conflictos por Límites de Bienes Comunales.

La Ley Federal de Reforma Agraria señala que si durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales surgen conflictos por límites, la autoridad reconocerá y titulará la superficie que no presente conflicto de linderos y que sólo se suspenderá el reconocimiento con respecto al área en donde exista controversia.

El Procedimiento en los conflictos por límites de bienes comunales, se iniciará ante la Delegación Agraria ubicada en la Entidad Federativa en la que se localicen los terrenos en que exista el conflicto, a dicha so-

(95) Artículo 363, Ley Federal de Reforma Agraria.

licitud deberá anexar si se trata de una comunidad que no haya sido re conocida y titulada por Resolución Presidencial o no tuviere su expediente en trámite; los títulos, documentos, que estimen necesarios para fundar su dicho y la Delegación Agraria comprobará su autenticidad y procederá a valorar las demás pruebas presentadas y de ser procedente se iniciará el expediente, <sup>(96)</sup> lo anterior es con el objeto de no iniciar expedientes de conflictos por límites, cuando no se tengan las pruebas suficientes de su procedencia evitando la acumulación de los mismos.

Esta acción podrá iniciarse también por inconformidad de los comuneros - en el desarrollo del procedimiento de Reconocimiento y Titulación y también se inicia por Sentencia de la Corte.

La Delegación Agraria envía copia de la solicitud a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, Área de Bienes Comunales y ordena una investigación de campo.

La Delegación Agraria iniciará el expediente y notificará a las partes - para que en un período de 10 días nombren representantes (uno propietario y el otro suplente) presenten títulos, documentos, pruebas que estimen conducentes, establece el artículo 370 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que la Delegación Agraria publicará la demanda o el acuerdo de iniciación en el Periódico Oficial de la Entidad correspondiente para conocimiento de los posibles interesados.

(96) Artículo 368, Ley Federal de Reforma Agraria.

La Delegación Agraria envía los títulos de propiedad a la Dirección General de Asuntos Jurídicos quien verificará la autenticidad de los mismos, esta Dirección los remite a su Departamento de Paleografía para su análisis y dictamen correspondiente, si éste es positivo lo envía nuevamente a la Delegación Agraria.

La Delegación al recibir el dictamen Paleográfico ordena los siguientes trabajos:

1. Localizar la propiedad comunal sobre la que se alegue tener derechos con título o sin él, formulando el plano correspondiente.
2. Levantar el censo general de población comunera.
3. También tendrán que determinarse las superficies no poseídas por la comunidad, sino por otras personas, debiendo analizarse sus títulos, así como tiempo y fecha de sus posesiones, a fin de que las autoridades tengan los elementos de juicio para decidir si deben respetarse o no. (97)

Concluidos los trabajos, la Delegación Agraria emplaza a colindantes y -promovientes, para que en un término de 60 días presenten pruebas y alegatos. (98)

" Transcurrido el período de prueba la Delegación enviará el expediente a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, Dirección de Bienes Comunales, con el resumen del caso y su opinión fundada sobre el mismo. (99)

(97) Artículo 354, Ley Federal de Reforma Agraria.

(98) Artículo 372, IBIDEM.

(99) Artículo 373, IBIDEM.

La Representación Regional de la Dirección General de Tenencia de la Tierra, deberá recabar la opinión del Instituto Nacional Indigenista, debiendo revisar y formular, su opinión, tomando como base el expediente, si el trámite es procedente enviará el expediente a la Sala Regional del Cuerpo Consultivo Agrario para su dictamen, pero por otro lado si es negativo se remite a la Delegación, señalando las irregularidades detectadas.

El Consejero Titular del Cuerpo Consultivo Agrario, recibe y revisa a través de su cuerpo de dictaminadores la procedencia o improcedencia del trámite, en caso de ser procedente lo somete a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario en Pleno para su Dictamen definitivo; aprobado - - éste, será enviado a la Unidad de Acuerdos Presidenciales, quien envía el proyecto de Resolución Presidencial a la Presidencia de la República y en caso de procedencia recaba la firma del Presidente de la República. Ya publicada la Resolución Presidencial, la Dirección General de Tenencia de la Tierra, Dirección de Bienes Comunales, elabora orden de ejecución y recaba la firma del C. Subsecretario de Asuntos Agrarios junto con el Plano Proyecto aprobado.

La Resolución sobre conflictos de linderos se debe limitar a:

1. Reconocer y localizar los terrenos que corresponden a cada poblado -

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

contendiente, y

2. Precisar con toda claridad el lindero o linderos en disputa decidiendo la controversia surgida en torno. Los fondos legales, zonas de urbanización, parcelas escolares y unidades agrícolas e industriales para la mujer, aunque no tiene solución directa por la solución del conflicto -- por límites.

Las compensaciones a favor del poblado cuyas pretenciones se reduzcan en parte o en su totalidad por la Resolución Presidencial y que son instrumentos útiles para llegar a acuerdos satisfactorios, deberán consistir -- preferentemente en tierras.

La Resolución Presidencial no es inmodificable; para que sea irrevocable y ejecutable, se requiere que los poblados la acepten expresamente, lo cual se hará constar por escrito ante la autoridad, ésta será irrevocable y se mandará inscribir en el Registro Agrario Nacional y Público de la Propiedad correspondiente en su calidad de título de propiedad.

Las Resoluciones no aceptadas por los poblados interesados no resuelven el conflicto de linderos y se estará a lo dispuesto en el artículo 379, -- sin perjuicio de la ejecución inmediata de la resolución presidencial. Consentida y ejecutada la Resolución Presidencial, los planos serán inmodificables.

La Dirección General de Tenencia de la Tierra, Dirección de Bienes Comunales, envía la orden de ejecución firmada, anexando dos copias de la Resolución Presidencial al Delegado Agrario correspondiente, quien ejecutará conforme el plano respectivo, el artículo 377 L.F.R.A., señala que la ejecución nada más comprende la localización, deslinde y entrega de tierras reconocidas a cada poblado, así como la determinación de los volúmenes de agua.

d) DIFERENCIAS ESENCIALES ENTRE LA COMUNIDAD Y EL EJIDO.

El ejido y la comunidad, son formas de tenencia social de la tierra cuya organización debe tender a su integración como lo señala la Ley Federal de Reforma Agraria. El Ejido y la Comunidad se definen como unidades socio económicas, con un patrimonio, fuente permanente de trabajo, capaces de desarrollar todo tipo de actividades.

Los Ejidos y las Comunidades son personas morales a las que la Ley les reconoce expresamente capacidad para poseer y administrar bienes rústicos, objetivo original que se ha ido ampliando para comprender actividades industriales y comerciales, pero no se trata de personas morales colectivas, sino de personas morales con características de excepción que las singularizan. (100)

Además de las diferencias históricas, existen otras esenciales entre el-

(100) Hinojosa Ortiz, José, El Ejido en México, Pág. 19, Colección Investigadores, México 1983.



comunero y el ejidatario y la comunidad y el ejido, siendo éstas:

La comunidad ejerce pleno dominio sobre sus tierras, aguas y bosques (dominio directo y usufructo).

En el Ejido el dominio eminente lo ejerce la Nación a través del Presidente de la República; quién de acuerdo con el artículo 131 de la Ley Federal de Reforma Agraria, está facultado para determinar la forma de explotación (de las tierras ejidales).

Los dirigentes en el ejido son temporales, tienen un período determinado para su mandato o bien renuncian o son desconocidos por la asamblea de ejidatarios. En la Comunidad que se rige por costumbres los puestos directivos son vitalicios y a veces pasan de padres a hijos, esta es una costumbre que se respeta pese a las disposiciones legales.

El ejidatario saca provecho de inmediato a la propiedad que se otorga dejando en ocasiones desprotegida la tierra, sin importarle quien venga detrás de él; en la comunidad se procura la conservación de los recursos naturales.

En el ejido la deforestación prospera con suma rapidez, no así en la comunidad donde la industrialización forestal se hace siempre tratando de preservar el bosque.

El Comunero tiene mayor estabilidad espiritual y de arraigo al suelo que el ejidatario.

En la comunidad todos los comuneros vigilan el aprovechamiento de las --  
tierras, las aguas y los bosques.

En el ejido una vez hecho el parcelamiento y la lotificación de los sola  
res urbanos, el ejidatario pasa a ser titular, substituyendo al núcleo -  
de población. El solar urbano una vez titulado se rige por el código ci  
vil. En la comunidad las tierras de cultivo y los solares siempre perte  
necen al núcleo de población y se rigen por los usos y costumbres.

En el ejido hay derecho hereditario o se hereda por los vínculos de pa--  
rentesco con el ejidatario. En la comunidad se tiene derecho a la tie--  
rra por ser integrante de la comunidad que por lazos familiares con el -  
de cujus. (101)

A todo lo anterior hay que añadir, cuándo y cómo nacen a la vida jurídi  
ca, su proceso de creación es la " necesidad agraria " o de tierras que  
existe, la ley señala cuando hay un grupo de 20 campesinos sin tierra --  
que carecen de otros medios propios de vida, al momento de iniciar su ex  
pediente el núcleo o grupo adquiere personalidad de carácter procesal di  
cha personalidad es provisional y transitoria, ya que termina cuando el  
núcleo recibe tierras en posesión provisional (por mandamiento del Gober  
nador) o definitiva por resolución presidencial.

Por otro lado no pasa lo mismo con las comunidades cuya personalidad no  
surge a través de los procedimientos del reparto agrario, las comunida--

(101). Figueroa Tarango, Fernando, Las Comunidades Agrarias, Págs. 110 y 171

des ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos y por lo tanto la Ley les reconoce capacidad para disfrutarlos en común; en cuanto a su proceso de integración, los ejidos están integrados por personas físicas que al reunir determinados requisitos, adquiere la calidad de ejidatarios, pero hay que señalar que no todas las personas físicas pueden ser ejidatarios, es decir que no todos tienen capacidad individual en materia agraria (artículo 30 de la Constitución y 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

La integración de las comunidades es similar a la de los ejidos (artículo 267 de la Ley Federal de Reforma Agraria) ya que los campesinos que gozan de capacidad individual y puedan convertirse en ejidatarios, es necesario que cumplan determinadas condiciones de trámite dentro de los expedientes, el cual sigue un proceso de conversión que recorre cuatro etapas; solicitante, censado, adjudicatario y finalmente ejidatario.

Por lo que se refiere a los órganos con que actúan, en los ejidos y las comunidades, la Ley los denomina " autoridades internas ", su autoridad máxima es la Asamblea General que elige al Comisariado Ejidal o Comunal y al Consejo de Vigilancia. (102)

(102) José Hinojosa Ortiz, El Ejido en México, Págs. 19 a 34.

## CAPITULO III

## ORGANIZACION ECONOMICA DE LOS COMUNEROS

## a) LOS COMUNEROS.

En virtud de considerarse la propiedad comunal como el derecho real de - naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e indivisible, que la ley reconoce y sanciona en favor de los núcleos de población que de - hecho o por derecho guardan el estado comunal sobre las tierras montes- y aguas. De conformidad con este concepto los elementos de la propiedad comunal son:

El sujeto: O sea, las comunidades agrarias que son los núcleos de pobla- ción que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, a quienes la Ley les reconoce capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques- y aguas que les pertenezcan.

COMUNERO.- Es todo miembro de la comunidad, persona nacida o vecindada- con arraigo en la misma y que se dedica al cultivo de la tierra como ocu- pación habitual.

El objeto: Las tierras, montes y aguas que les pertenecen o que les ha- yan restituido o restituyeren por Resolución Presidencial.

La relación: O sea, el vínculo jurídico que se establece entre el núcleo de población y los bienes que le pertenecen, el cual se manifiesta con la naturaleza de un derecho real. (103)

En los expedientes de restitución, de dotación de tierras, bosques y -- aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal, se constituya un Comité Particular Ejecutivo, cuya función es representar legalmente a los niveles o grupos de población durante el trámite de sus expedientes, hasta que se ejecute el mandamiento -- del Ejecutivo local o la Resolución definitiva.

En cuanto a la tramitación de expedientes de Bienes Comunales, al momento de presentar la solicitud ante el Delegado Agrario en la Entidad correspondiente los interesados señalarán en la misma los nombres de dos -- representantes propietario y suplente, que habiendo sido electo por la -- mayoría de votos, gestionará el trámite. (104)

No funcionando en estos casos la elección del Comité Particular Ejecutivo.

#### b) LAS AUTORIDADES INTERNAS.

El Artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala " son autoridades internas de los ejidos y las comunidades que posean tierras ".

I.-- Las Asambleas Generales.

(103) Figueroa Tarango.- Las Comunidades Agrarias.- Pág. 154.

(104) Artículo 358, Ley Federal de Reforma Agraria.

II.- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.

III.- Los Consejos de Vigilancia.

Las Comunidades tienen personalidad jurídica; la Asamblea <sup>(105)</sup> General es su máxima autoridad interna y se integra con todos los comuneros en pleno goce de sus derechos. Quienes se encuentran suspendidos o sujetos a juicio privativo de derechos no podrán formar parte de la misma.

El Artículo 27 Constitucional señala en su fracción XI, que para los efectos de las disposiciones contenidas en este Artículo de las Leyes reglamentarias que se expiden.

Se crean:

a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y su ejecución.

Por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria se encarga de reconocer la personalidad de los Comisariados y Consejos de Vigilancia de los núcleos agrarios, así como velar porque su actuación se ajuste a las disposiciones vigentes, funciones que desarrolla la Dirección General de Procedimientos Agrarios a través de la Dirección de Autoridades Ejidales y Comunales, con fundamento en lo dispuesto por las fracciones XI, XII, y XIII del Reglamento de esa Secretaría. <sup>(106)</sup>

Para convocar a Asamblea, la Comisión Agraria Mixta o la Delegación Agraria

(105) Asamblea: Es la reunión de ejidatarios o comuneros convocada en la forma y términos establecidos en la Ley Federal de Reforma Agraria para discutir y aprobar los asuntos de interés del núcleo de que forman parte.

(106) Modelo de Reglamento para Autoridades Ejidales y Comunales, Pág. 8.

ria en su caso citará a la Asamblea General, la Convocatoria se hará por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado de donde sean vecinos los solicitantes, cuando menos con ocho días de anticipación. En la Convocatoria se expresarán con toda claridad los asuntos a tratar, el lugar y fecha de la reunión; si el día señalado por la Asamblea no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una segunda Convocatoria, con el apercibimiento de que la Asamblea se celebrará con el número de ejidatarios que concurran y de que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes.

Según sean los asuntos a tratar las Asambleas pueden ser de tres tipos:

I. Asambleas Ordinarias Mensuales se celebrarán el último domingo de cada mes y no requieren de convocatoria y quedarán legalmente constituidas con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros. Si no se reúne la mayoría señalada, el comisariado y el consejo de vigilancia lo harán del conocimiento inmediato de todos los interesados mediante escrito que se fijará en los lugares más visibles del poblado; contendrá orden del día pendiente de discutir así como el apercibimiento de que las decisiones de la próxima Asamblea Ordinaria serán obligatorias para los presentes y ausentes.

Siempre que no se trate de asuntos que conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria deban resolverse en Asamblea Extraordinaria. En estos casos podrá estar presente un representante de la Delegación Agraria.

II. Asambleas Generales Extraordinarias. La Delegación Agraria convocará a Asamblea General Extraordinaria y de Balance y Programación cuando la importancia y la urgencia de los asuntos requiera se convoque a Asamblea General Extraordinaria y si la Delegación Agraria no lo hace, para evitar perjuicios al núcleo de población podrá ser convocada por el Comisariado o Consejo de Vigilancia por su iniciativa o cuando lo solicite el veinticinco por ciento o más de los ejidatarios o comuneros.

La Asamblea General Extraordinaria tratará los siguientes asuntos:

- a) Elección, renovación, investigación, remoción, suspensión, destitución y reorganización de comisariados y consejos de vigilancia, ejidales y comunales.
- b) Ejecución de Mandamientos Provisionales o Resoluciones Presidenciales
- c) Discusión y aprobación del Reglamento Interno del Ejido o Comunidad.
- d) Investigación General de usufructo parcelario, suspensión, privación y reconocimiento de derechos agrarios.
- e) La aceptación como ejidatarios de los trabajadores agrícolas o de plantas industriales y familiares de ejidatarios que hayan trabajado per



manentemente por dos años consecutivos en los ejidos colectivos.

f) La opinión del núcleo agrario sobre solicitudes de expropiación de sus terrenos. y

g) Todos los asuntos que por su importancia requieran de atención urgente del ejido o comunidad. (107)

III. Asamblea General de Balance y Programación, será convocada al término de cada ciclo de producción o anualmente, y en ella se informará al ejido o comunidad de la organización, trabajo y producción del período anterior y la programación del próximo ciclo productivo, de modo que permita el mejor aprovechamiento de sus recursos.

A esta Asamblea podrá asistir un representante de la Delegación Agraria y uno de la Institución de Crédito que refaccione al ejido o comunidad. Podrán también asistir asesores técnicos de las Dependencias Oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo, éstos representantes tienen voz, pero no pueden votar. (art. 30-L.F.R.A)

El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los actos aprobados por las Asambleas Generales. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes. (art. 37 L.F.R.A)

Para ser miembro de un Comisariado Ejidal se requiere:

(107) Modelo de Reglamento para Autoridades Ejidales y Comunales, Pág.-14.

I.- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate y estar en pleno goce de sus derechos.

II.- Haber trabajado en el ejido o comunidad durante los últimos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección.

III.- No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad. (art. 38 L.F.R.A.)

En cada ejido habrá un Consejo de Vigilancia;

Dicho Consejo es el contralor y supervisor de las actividades del Comisariado, se integra con un Presidente, un Secretario y un Vocal y al igual que el Comisariado duran también tres años en funciones, deberán ser nombrados por la Asamblea General.

Los miembros de los Comisariados Ejidales y Comunales y de los Consejos de Vigilancia podrán ser removidos por la Asamblea General por cualquiera de las siguientes causas:

I. No cumplir los acuerdos de la Asamblea General.

II. Contravenir las disposiciones de ésta Ley, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos o comunidades.

III. Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por las Secretarías de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

IV. Malversar fondos.

V. Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales y comunales se siembre marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente o por cualquier otro delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

VI. Ausentarse del ejido por más de 60 días consecutivos sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea.

VII. Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación o superficies de uso común del ejido o de la comunidad; y

VIII. Fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar transmisión de terrenos ejidales o comunales, así como su arrendamiento o cualquier otra forma de posesiones ilegales o no denunciar estos actos al Ministerio Público que corresponda.

Con las reformas hechas a la Ley Federal de Reforma Agraria en 1984, - este artículo se adicionó, y se menciona a las comunidades, para sujetar a los miembros de los comisariados y consejos de vigilancia de éstas a las mismas sanciones que rigen para los ejidos; y por otro lado para sancionar los actos de acaparamiento y enajenación de terrenos propiedad del núcleo, cometidos por los propios representantes.

Cuando se trata de violaciones graves contenidas en las fracciones III, IV, V, VII y VIII la Asamblea no resuelve la remoción, la Delegación Agraria los suspenderá de sus cargos y entraran en funciones los respec-

tivos suplantes o en su defecto, los suplentes del Consejo de Vigilancia. En caso de no proceder lo anterior la Asamblea elegirá a las personas -- que ocupen dichos cargos con carácter provisional, los que podrán ser -- confirmados o sustituidos en Asamblea General Extraordinaria.

La Delegación Agraria iniciará juicio de destitución, notificando lo anterior a los interesados a efecto de que presenten pruebas y formulen -- alegatos en un término de quince días, si por el contrario no se demuestra la responsabilidad atribuida, se levantará la suspensión y se procederá a la reinstalación inmediata; pero en caso de comprobarse la causa, el Delegado los destituirá de sus cargos.

Además de los actos señalados con anterioridad cuando alguno de los integrantes propietarios fallezca, entrarán en funciones los respectivos suplentes y notificarán por escrito lo anterior al Delegado Agrario o a la Promotoría correspondiente.

c) REGIMEN DE EXPLOTACION.

La gran mayoría de las comunidades indígenas o núcleos de población que poseen tierras comunales en la República, viven de la agricultura con -- una economía marginal y de subsistencia en la que los campesinos producen principalmente para el autoconsumo y aleatoriamente para vender, den

tro de un marco social y económico por lo general de miseria, insalubridad e ignorancia, cualquier tarea que se emprenda en el futuro con relación a la explotación de estas tierras, ha de tomar en cuenta la explotación de los recursos, la técnica empleada, la calidad del suelo, el aprovechamiento de aguas, la organización social y el adelanto cultural de los grupos indígenas o núcleos de población que poseen terrenos comunales.

La explotación colectiva de todo ejido sólo podrá ser acordada o revocada por el Presidente de la República, previa la elaboración de los estudios técnicos necesarios realizados por la Secretaría de la Reforma Agraria; en todo caso deberá mediar solicitud de los núcleos interesados -- aprobada en Asamblea General por las dos terceras partes de sus integrantes con excepción de los casos a que se refiere el artículo 131 de la -- Ley Federal de Reforma Agraria si la explotación colectiva del ejido se acuerda por los mismos ejidatarios, bastaría su acuerdo para disolverla; pero en ambos casos el artículo 130 dispone que esa forma de explotación únicamente puede ser acordada o revocada por el Presidente de la República lo que hará intervenir a veces, factores políticos, burocratismo y papales que obligará a los ejidatarios, contra su voluntad a mantenerse -- dentro de la organización colectiva. No se garantiza al ejidatario la -- readquisición de la parcela que poseía antes de la colectivización del --

ejido y la falta de esa garantía dará lugar a innumerables abusos y conflictos. (108)

El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

I.- Cuando las tierras constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar y exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido.

II.- Cuando la explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos -- por el tipo de cultivo que se realice; por las exigencias en cuanto a la maquinaria, implementos e inversiones de la explotación o por que así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

III.- Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyan zonas productoras de las materias primas de una industria. En este caso, independientemente del precio de la materia prima que proporcionen los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria en los términos de -- los convenios que al efecto se celebran. y

IV.- Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225 teniendo en cuenta la importancia de la organización ejidal para el funcionamiento correcto de ejidos y comunidades, la Ley -

establece que la Secretaría de la Reforma Agraria y todas las dependencias y organismos oficiales deberán establecer una adecuada coordinación con el propósito de alentar el desarrollo, con apoyo técnico y financiero preferentemente, autorizando la asociación de dos o más ejidos o comunidades, o constituirse en todo tipo de asociaciones cooperativas, sociedades y uniones con el objeto de fomentar la producción, la industrialización y el aprovechamiento económico de los recursos.

Tipos de explotación de los recursos de los núcleos agrarios:

- A) Individual.- Es la forma de explotación en la que los titulares realizan sus actividades productivas en forma individual en su correspondiente unidad de dotación; sólo el crédito, la comercialización y los servicios sociales se realizan en común.
- B) Semicolectiva.- Es la forma de explotación en la que se realizan actividades productivas en forma individual, a la vez que actividades en común, a través de unidades de producción especializada, cuando se aprovechan recursos de uso común o por medio de grupos de trabajo.

Con la organización de los núcleos agrarios se pretende lograr la integración de sus recursos naturales, humanos y financieros para hacer eficiente la producción de bienes y servicios y la comercialización de la producción, que permitan el desarrollo socioeconómico de sus integrantes y

la satisfacción de los requerimientos productivos del país.

Los titulares de las dependencias y organismos oficiales que dentro de sus atribuciones legales participan en la Reforma Agraria, deberán de establecer una adecuada coordinación para programar sus actividades. (art. 128 L.F.R.A.)

C) Colectiva.- Es la forma de explotación en la que se realizan en común todos los procesos productivos sobre unidades de dotación y recursos de uso común mediante el establecimiento de unidades, no hay división de la tierra, aunque cada ejidatario o comunero conserva sus derechos agrarios los cuales aporta, el reparto de utilidades se basa en el derecho agrario aportado, que será fijado en un porcentaje igual para todos los ejidatarios comuneros y en cantidad y calidad de trabajo aportado.

El artículo 135 de la Ley Federal de Reforma Agraria.- Establece la creación de diversas especialidades para explotar en forma colectiva los recursos naturales que posea el ejido o comunidad, así como la adquisición de bienes o servicios, la realización de obras de interés general, la comercialización de productos y el aprovechamiento del capital de trabajo del núcleo a través de unidades de desarrollo rural.

En el artículo 136 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señala que aún en los ejidos donde la explotación se haga en forma individual se esta-



blezcan sectores de producción formados por varios ejidatarios y comuneros y con la autorización de la Asamblea General, permutarse unidades para facilitar la integración de los sectores.

Estas estructuras sectoriales, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional los acuerdos de la Asamblea que las autorice, interviniendo la Secretaría de la Reforma Agraria en la supervisión de su funcionamiento.

El aprovechamiento de los bienes de uso común de los ejidos deberá determinarse de acuerdo con las condiciones de los mismos y por las normas que dicte la Asamblea General, pero en todo caso quienes las aprovechen están obligados a aportar su trabajo personal para mantenerlos en buen estado productivo. (art. 137 L.F.R.A.)

Para que los núcleos agrarios exploten con fines comerciales o industriales los montes y bosques que les pertenezcan, el artículo 138 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala la creación de unidades de producción, mismos que deberán recibir el apoyo técnico y crediticio del Estado. En caso de que los trabajos o el monto de las inversiones no fuese posible la explotación directa por los campesinos podrá efectuarse por empresas de participación estatal o particulares, mediante convenios que en cada caso autorice la Secretaría de la Reforma Agraria en las condiciones más ventajosas por los núcleos campesinos y procurando la asociación de éstos con dichas empresas, las que estarán obligadas a proporcionar capaci

tación a los integrantes de dichos núcleos.

Cuando se resuelva la explotación colectiva la Asamblea deberá dictar -- las disposiciones relativas de como los ejidatarios deben trabajar en la explotación de todos los recursos del ejido y con las utilidades obtenidas se instalen reservas de trabajo, para fines de mutualidad, previsión social, servicios y obras de beneficio común.

Cuando el trabajo es colectivo, el Comisariado lleva el registro de las jornadas trabajadas y hará anticipos por los trabajos realizados. Vendi da la producción por la administración, cubiertos los gastos de opera--- ción y los créditos contratados, las utilidades se repartirán entre to-- dos los ejidatarios en forma proporcional a sus derechos agrarios y el - tipo y cantidad de trabajo aportado por cada uno o la producción colectiva.

Por lo que se refiere a la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos y comunida des, se podrán celebrar contratos con terceras personas con duración de tres años, tomando en cuenta si se trata de recursos que no pueden explo tar directamente los ejidos y comunidades por falta de medios económicos o de capacidad técnica y estos contratos se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Federal de Reforma Agraria y a lo preceptuado en el artículo 144- de la misma.

En la reforma hecha al artículo 147 de la Ley Federal de Reforma Agraria se considera a los ejidos y comunidades, como unidades productivas y se les otorga capacidad jurídica de gestión mediante su organización en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos en general, legalmente autorizado para intervenir en actividades de tipo económico.

## CAPITULO IV

PROGRAMAS PARA EL FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS  
COMUNIDADES AGRARIAS.

Concepto.- Programa es la respuesta organizada para reducir o eliminar - uno o más problemas.

Esta respuesta incluye:

- a) La especificación de uno o más objetivos.
- b) La selección o ejecución de una o más actividades.
- c) La adquisición y uso de los recursos.

Objetivo.- La situación o conducción de la gente o el medio ambiente que el personal responsable del programa considera deseable alcanzar, para - permitir la evaluación subsecuente, el enunciado de un objetivo debe especificar.

- a) Que - La naturaleza de la situación o condición a obtenerse.
- b) Alcance - La cantidad de la situación o condición a obtenerse.
- c) Quién - El grupo particular de personas o porción del medio ambiente - en el cuál se desea ese logro.
- d) Donde - El área geográfica del programa.
- e) Cuando - El momento en el que o por el que se intenta que la situación o condición exista.

### Introducción.

En México las comunidades agrarias y grupos indígenas forman el 25% de la población campesina, quienes viven al margen de la vida nacional y su aislamiento las ha llevado a un atraso técnico, sanitario, económico, político y educativo.

Consecuentemente el aislamiento geográfico, los problemas de carácter étnico, la comunicación y las costumbres de cada lugar son los factores que impiden el desarrollo de las comunidades indígenas.

En México los programas para elevar el nivel de vida de la población han despertado especial interés en el gobierno.

Uno de tantos programas de promoción es el de las misiones culturales de la Secretaría de Educación Pública, en 1926 dentro de cuyo programa se estableció, como primer etapa, la de las Misiones Culturales Viajeras, encargadas de impartir educación a los adultos y de desarrollar acción social, todo esto orientado al mejoramiento de la salud, de la vida familiar y la recreación, así como el fomento económico, sirviéndose de la enseñanza agrícola, la alfabetización y la educación primaria.

El trabajo se encomendaba a un equipo, integrado por un jefe de misión, un médico — o una enfermera — un agrónomo, un especialista en pequeñas industrias, un maestro de educación física y otro de artes populares.

En 1942 se reorganizaron las misiones haciéndolas semipermanentes, integrada por ocho o diez técnicos y ampliando su radio de acción a varias comunidades, que podrían ser de tres o doce. El programa de trabajo en la comunidad era de tipo educativo cultural, socio-económico y médico sanitario.

La necesidad de crear Instituciones a nivel nacional e internacional, -- que se encargaran de asuntos de la población "autoctona" de América, estuvo presente desde la VIII Conferencia Panamericana celebrada en Lima, Perú, en 1938 y, posteriormente en Pátzcuaro, Michoacán, con motivo del Primer Congreso Indigenista Interamericano. Los resultados no dejaron dudas respecto a la importancia que debía darse a los indios en el seno de las naciones Latinoamericanas, Así se creó el Instituto Indigenista Interamericano y se invitó a las distintas Naciones Americanas a formar -- institutos indigenistas, filiales del interamericano.

Estas dependencias tendrían como misión despertar el interés por los problemas indígenas, obtener un mejor conocimiento de éstos y ofrecer información valiosa sobre el tema. Se planteó que en lugar de realizar acciones directas, debían de convertirse en coordinadores del esfuerzo de diversas instituciones. Las expectativas respecto a estos organismos -- eran tales que se creyó que dado su carácter consultivo serían capaces -- de reorientar la acción total de los gobiernos.

En México el Departamento de Asuntos Indígenas fue considerado como el organismo que daría respuesta a esta inquietud; sin embargo nunca alcanzó la estatura política ni el nivel de acción que se esperaba de él y -- con el tiempo se convirtió en una dependencia menor, hasta que finalmente se incorporó a la Secretaría de Educación Pública, con ello, los indios mexicanos se quedaban sin un organismo especial que se avocara al conocimiento y resolución de sus problemas. Fué entonces cuando Antonio Caso solicitó al entonces Presidente de la República Miguel Alemán Velasco, la creación del Instituto Nacional Indigenista.

En el mes de enero de 1948, se fundó el Instituto Nacional Indigenista, como resultado de la Convención Internacional de Países del Continente, cuyo director fué el propio Dr. Antonio Caso, su fin primordial era la elevación de las condiciones de vida de la comunidad indígena, empleando el sistema de desarrollo integral conteniendo acciones de educación, economía, promoción y cambio social a modo de mejorar la alimentación, habitación, vestido, trabajo y llevar los niveles de instrucción, salubridad y desarrollo tecnológico, respetando los valores de la comunidad.

Durante los primeros años funcionó con las contribuciones hechas por destacadas personalidades como Miguel Othón de Mendizábal, Manuel Gamio, Rafael Ramírez, Narciso Bassols, Julio de la Fuente y Moisés Sáenz, por -- mencionar sólo algunos.

El enfoque que comunmente se manejaba tenia como sustento fundamental el considerar que el problema del indio consistia en ser diferente al europeo. Ahí residía la discriminación y la desigualdad; si bien se le reconocían algunas virtudes, su marginación, se decía, estaba basada en su determinado deseo de seguir viviendo conforme al pasado.

En virtud de lo anterior, Antonio Caso, al igual que Gamio, sostenían -- que la diferencia entre los indios y el resto de la sociedad no era racial, sino cultural, y planteaban como necesario propiciar cambios porque esa situación les impedía el progreso.

Esta transformación debía llevarse a cabo a través de una acción integral y regional no sólo en su vida material, sino en sus formas de "reaccionar", la educación se veía como el medio más adecuado de lograr el -- cambio. A pesar de que se aceptaba la necesidad de una participación amplia era el estado quien decidía aquellos rasgos que debían ser modificados y aquellos que debían conservarse durante los dos primeros años en -- que el instituto realizó investigaciones preliminares para definir sus -- programas y seleccionar los grupos indígenas que debían ser atendidos.

El esfuerzo se tradujo en una serie de principios que dieron vida en -- 1951 al primer Centro Coordinador Indigenista (C.C.I.) en San Cristobal -- Las Casas, Chiapas, donde el Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán fue el primer --



Director siendo substituído por Julio de la Fuente y por Ricardo Pozas -- posteriormente.

El modelo de escuela rural implantado por la Secretaría de Educación Pública, proveyó de las primeras ideas para el funcionamiento del Instituto Nacional Indigenista. Se pensó en la necesidad de apoyarse en los -- promotores indígenas de la localidad, que por el conocimiento de la lengua y el arraigo en sus comunidades, garantizarán el acercamiento y la -- participación de la población india. En ellas recayó gran parte de la -- responsabilidad, ya que se buscaba con especial cuidado que los cambios fueran inducidos, sin recurrir a la aceptación obligada.

La tarea al interior de los centros fue intensa, ya que no sólo se refería a las áreas agropecuarias, avícolas, pesqueras, forestales, de construcción de escuelas y caminos, y de asesoría y de apoyo en los trámites agrarios. La salud fué también un aspecto prioritario, desde el inicio se atendieron problemas bucales, se apoyó la campaña contra el paludismo se controlaron epidemias, se vacunó y se realizaron programas para la -- dieta de los indígenas. Asimismo, se desarrollaron múltiples actividades en torno a la educación: los desayunos escolares, las cartillas de Lecto Escritura, los audiovisuales, las filmaciones desde 1956 y el Teatro Pétul, donde Rosario Castellanos desempeñó una importante tarea.

En 1963, un poco antes de la muerte de Antonio Caso, se produce en el --

Instituto una transformación que cambiaría radicalmente su imagen: los - promotores bilingües formados en el Instituto Nacional Indigenista (INI) pasaron a formar parte de la Secretaría de Educación Pública.

Paralelamente al desarrollo de los centros, el INI se preocupaba por el elaborar material de apoyo e inicia la edición de publicaciones mimeografiadas de cartillas, cuadernos de trabajo, boletines técnicos, material escolar y series literarias, científicas, históricas y cívicas. Poco después se comienzan a editar para su difusión diversas investigaciones sobre antropología social, la primera publicación fue la serie "Memorias", que tenía por objeto conocer a fondo los problemas indígenas y las alternativas planteadas para su solución. La labor editorial del instituto fue muy relevante y en ella el maestro Juan Rulfo colaboró desde 1953. Simultáneamente a las acciones realizadas en los centros, el fomento a las artesanas motivó la fundación del Patronato de Artes e Industrias Populares, promovida por el INI en colaboración con el Instituto Nacional de Antropología e Historia. El Patronato estableció su primer museo en mayo de 1951 en la ciudad de México y en 1953 se sostenía por sí mismo.

No es posible hablar de este período sin dedicar un espacio a los albergues indígenas. Se inicia en 1957 a solicitud de las propias comunidades forestales de la sierra tarahumara. Más tarde el instituto los in-

No es posible hablar de este período sin dedicar un espacio a los albergues indígenas. Se inicia en 1957 a solicitud de las propias comunidades forestales de la sierra tarahumara. Más tarde el instituto los incorporó como programa y actualmente éste cuenta con 1244 albergues.

A pesar de que durante estos años el INI hizo esfuerzos por vincularse con las organizaciones tradicionales, la representación indígena no logró consolidarse. Los indios planteaban sus propias demandas pero tenían poca posibilidad de intervenir en la creación de los planes y programas. Independientemente de las misiones culturales de la SEP, otras Secretarías de Estado crearon, oficinas para promover en su área el progreso de las localidades rurales.

La Presidencia de la República, durante el régimen del Presidente Adolfo López Mateos (1959-1964) creó una oficina especial para coordinar los programas de las distintas dependencias que realizaban este tipo de trabajo. La Oficina de Desarrollo de la Comunidad, dependencia de la Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, tenía entre otras las siguientes funciones: elaborar los planes nacionales para el desarrollo económico y social de las regiones y las pequeñas localidades que necesitaban ayuda del gobierno, en orden al crecimiento equilibrado del país; con ese fin, trataría de realizar sus labores a base de solicitar informes a los gobiernos estatales y municipales y coordinaría y vigila-

ría las actividades que se proyectara realizar. Esta oficina fué suprimida como Dependencia de la Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia.

En la obra del Profesor Ricardo Pozas Arciniega denominada ACTA SOCIOLOGICA, señala el funcionamiento de la oficina, su organización, los miembros que la integraban y su actuación;<sup>(108)</sup> por tal motivo dicho autor reproduce el acuerdo presidencial sobre la planeación del desarrollo económico y social del país que a la letra dice: el 7 de julio de 1961, el Ejecutivo Federal consideró que es... "imperativo elevar el nivel de vida de los grandes sectores populares, para lo cual se requiere que el ritmo de desarrollo económico y social, supere satisfactoriamente el incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa; que para aumentar el bienestar social de la población es imprescindible ampliar las oportunidades de ocupación más productiva; fomentar la educación en todos los niveles; buscar una solución apropiada al problema de vivienda popular; ejecutar obras y programas que permitan mejorar las condiciones sanitarias y asistenciales; extender los beneficios del régimen de seguridad social y proteger el poder adquisitivo de las clases populares; que para alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el progreso del

(108) Profesor Ricardo Pozas Arciniega.- ACTA SOCIOLOGICA.- Centro de Estudios del Desarrollo, Págs. 3, 4 y 5, México 1976.

país se examinen con criterios de planeación integral... que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboren sus programas de acción persiguiendo precisamente dichos objetivos y sumen sus esfuerzos para la proyección y - ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social; que también se requiere pugnar por una mejor y más fluida coordinación entre todas las dependencias y organismos federales entre sí y con los gobiernos locales y los grupos privados. Que la Secretaría de la Presidencia tiene la facultad, entre otras, de recabar los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo y los programas especiales que fije el presidente de la República; de planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; de proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades para el mayor provecho general, de planear y vigilar la inversión pública y la de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse, y de atender los demás asuntos que le encomiende el presidente de la República; que para el mejor cumplimiento de las disposiciones legales anteriores, es necesario un alto grado de colaboración entre las entidades del sector público y la Secretaría de la Presidencia y el conocimiento, por parte de ésta,-

de los programas que desarrollen las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como los programas de los gobiernos estatales y municipales y los del -- sector privado..."

La Oficina de Desarrollo de la Comunidad, tuvo asignadas las siguientes-tareas:

a).- Llevar a la práctica las tareas que involucran el desarrollo de la comunidad en las zonas del país que determine el secretario de la Presidencia, mediante una participación directa en trabajos de campo y de gabinete, que tienden a lograr una unión conjunta de las diferentes entidades del sector público, los gobiernos de los Estados, las autoridades municipales, los grupos privados y las organizaciones de trabajadores, con forme a un programa común que beneficie principalmente a los pobladores del medio rural.

b).- Mantener relaciones permanentes con las dependencias federales, estatales o municipales a fin de que participen organizadamente en los programas de desarrollo de la comunidad.

c).- Proponer al director los métodos y procedimientos que sean más adecuados, para alcanzar la máxima coordinación administrativa que asegure éxito de esta clase de programas.

- d).- Facilitar a las dependencias y entidades participantes la preparación del personal especializado.
- e).- Realizar la evaluación constante de los trabajos que se ejecuten en las áreas seleccionadas para llevar a cabo proyectos piloto para utilizar en otras zonas las experiencias que se obtengan.
- f).- Proporcionar información a las dependencias interesadas respecto a los resultados que se vayan logrando y sobre el progreso general de los programas.
- g).- Vigilar el funcionamiento eficiente de las oficinas de Desarrollo de la Comunidad que establezca la Secretaría de la Presidencia en el interior del país.

Este acuerdo pretendía, por medio del esfuerzo común de todos los sectores del gobierno, la elevación de las actividades de todas las dependencias gubernamentales (con asesoramiento de la Secretaría de la Presidencia) para llevar a cabo obras, planes, sistemas, etc.

El 12 de diciembre de 1970, surgió nuevamente la Dirección General de -- Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública con la designación de Dirección General de Educación Extraescolar en el medio indígena, su presupuesto inicial de 87 millones de pesos anuales se incrementó con prontitud y a medida que se reforzaba el Plan Nacional de Promotores y -

Maestros Bilingües, el Instituto Nacional Indigenista también aumentó su presupuesto propio, en cuanto al complementario formado por las aportaciones de otros programas, éste acrecentamiento se debió a la fundación anual de diez centros coordinadores, y al impulso que se dió a los proyectos de desarrollo agropecuario con fondos suministrados por la Secretaría de la Presidencia a través del programa FIDER, o proporcionados directamente por el presidente de la República, por otro lado la Conasupo concedió al Instituto Nacional Indigenista créditos para la regulación de precios de los productos básicos para la alimentación.

Posteriormente, en México se pensó que a través de la industrialización se alcanzaría una rápida expansión del producto bruto interno y se lograría automáticamente el bienestar de la población, presentándose condiciones favorables para sustituir importaciones de bienes manufacturados, -- por escasez de los mismos en el mercado internacional. Estos dos factores influyeron decisivamente para que se adaptara un modelo económico basado en el crecimiento industrial y en un proceso de urbanización.

El panorama global que presentaba este modelo era de aparente progreso, -- ya que se lograron altas tasas de incremento del producto bruto interno, en especial del sector industrial. Sin embargo este crecimiento se concentró en ciertas actividades económicas, algunas regiones y, sobre todo en beneficio de un pequeño sector de la población creando fuertes desi--



gualdades e injusticia social.

En el medio rural se observaba una concentración del ingreso y la riqueza en los productores agrícolas ubicados en las zonas de riego, dedicadas fundamentalmente a la producción de cultivos para la exportación, se beneficiaba también a los intermediarios que se quedaban con excedentes creados por los productores. Frente a éstos se encontraba la mayor parte de la población del medio rural que habitaba en zonas de temporal con pésimas condiciones de vida en materia de nutrición, salud, educación y vivienda que por falta de apoyo empezaban a dejar de producir los alimentos necesarios para su propia subsistencia y emigraban a las zonas urbanas.

Para contrarrestar estas desigualdades y atender a los habitantes de las zonas atrasadas, se inician en 1968 el "Programa Coordinador de Inversiones Públicas para el Medio Rural" con la participación de seis Dependencias tales como la Secretaría de Salubridad y Asistencia (S.S.A.), Secretaría de Obras Públicas (S.O.P.), Secretaría de Recursos Hidráulicos (S.R.H.), Secretaría de Agricultura y Ganadería (S.A.G.), Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.) y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, con el fin de integrar sus acciones y realizar trabajos previos de promoción y motivación en las comunidades para obtener la cooperación de sus habitantes, así como mejorar los sistemas-

de planeación utilizados por esas dependencias.

La falta de recursos adicionales para financiar este programa hizo que se recurriera a los presupuestos normales asignados a las dependencias participantes, las cuales establecían compromisos individuales con los gobiernos estatales al margen de la programación acordada, dificultando la efectiva coordinación de las acciones; este programa funcionó hasta 1970.

A partir de 1971, se promovió el desarrollo rural de las áreas marginadas a través de nuevos programas sectoriales, como el de Caminos de Mano de Obra, que se transformó en el de Obras Rurales, el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural y la atención a las zonas áridas e indígenas con muy poca organización entre unas y otras.

En el año de 1973 surge el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), orientado a canalizar mayores recursos a las zonas y comunidades más atrasadas del país.

Los objetivos originalmente definidos para el PIDER fueron los siguientes:

- a) Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social y aprovechar racionalmente los recursos naturales disponibles.
- b) Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a

la población en su lugar de origen.

- c) Elevar la producción y productividad por hombre ocupado.
- d) Facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.
- e) Contribuir a la distribución más equitativa del producto social.

Para lograr lo anterior, se establecieron las siguientes líneas estratégicas que orientarán las acciones de las dependencias participantes:

- a) Dar la mayor prioridad a los proyectos productivos, complementándolos con otros proyectos y servicios que sirvieran de apoyo a la producción y de beneficio social.
- b) Operar por micro-regiones, integradas por municipios completos, en donde se elaborarían programas de mediano plazo para 4 años, que sirvieran de marco de referencia a la programación anual.
- c) La célula básica de acción del PIDER sería la comunidad rural. En esta etapa se dió prioridad a las del rango de 300 a 3,000 habitantes.
- d) Inicialmente se consideró innecesario la aportación de las comunidades, lo cual se cambió posteriormente para que fuera una condición en la construcción de las obras.
- e) Apoyar la operación del Programa con una mayor desconcentración de funciones de las dependencias federales de sus oficinas centrales a

### las estatales

Se trató de hacer más eficientes las atribuciones que tenían las dependencias y entidades de la Administración Pública, al coordinar sus acciones en programas y proyectos específicos de desarrollo en regiones y comunidades determinadas, asignándoles además recursos financieros adicionales a los de sus presupuestos normales.

Se creó un Comité Coordinador presidido por el Director de Inversiones - Públicas, de la Secretaría de la Presidencia.

Para lograr su penetración y aceptación en los estados, se establecieron Comités Estatales, coordinados por un Vocal Ejecutivo del Gobierno del - Estado, en el cual participaban los representantes de las dependencias - federales en la entidad.

El Comité Coordinador a nivel nacional dejó de operar después de un año, fortaleciéndose el funcionamiento de los Comités Estatales para apoyar - la desconcentración de funciones de las dependencias federales, darle ma yor participación a los gobiernos de los estados y agilizar la Operación del Programa.

Por lo que el PIDER fué el primer instrumento que basó su operación en - una coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales a nivel nacional y estatal, constituyéndose en este último caso, en el - antecedente de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de-

los Estados (COPRODES), que posteriormente se convirtieron en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES)

En este período la operación del PIDER se orientó a darle una importante expansión geográfica, sobre todo en 1973, año en que se incorporaron 41-micro-regiones. Para 1976 la cobertura era de 86 micro-regiones, con lo-cual se cubrió el 35% del territorio nacional, beneficiando a 6,063 comu-nidades rurales en donde vivían 4 millones 946 mil habitantes en las lo-calidades atendidas por el Programa.

El PIDER fué el primer proyecto de desarrollo rural financiado por el -- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con carácter mul-tisectorial e integral orientado a las zonas atrasadas.

En 1975 se obtuvo de esa institución el primer crédito, denominado PIDER I, por un monto de 110 millones de dólares, para ser aplicado en 30 mi--cro-regiones en 5 años.

En el período comprendido entre 1977-1981 se realizan cambios en la ope-ración del PIDER, para adecuarlo a los lineamientos de la Reforma Admi--nistrativa, al Sistema Nacional de Planeación y a la política de fortale-cer el Federalismo mediante la descentralización y desconcentración de -funciones del ámbito federal al estatal.

Con la Reforma Administrativa, a partir de 1977, se crea la Secretaría - de Programación y Presupuesto como dependencia globalizadora de la Admi-

nistración Pública a la que se le asigna la coordinación del PIDER a nivel nacional, por su carácter multisectorial e interinstitucional, quien establece los objetivos, políticas, lineamientos y normas generales para las etapas de planeación, programación-presupuestación anual, ejecución y evaluación del PIDER.

Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecen los lineamientos y normas para los programas específicos en el ámbito de su competencia.

La finalidad del PIDER no fue la construcción de obras, sino inducir un proceso para mejorar las condiciones de vida de la población que vive en las comunidades rurales, como resultado de la adecuada operación de los proyectos y la participación de los beneficiarios.

Con el replanteamiento del PIDER se definió como objetivo general, el de promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar, estableciendo los siguientes objetivos:

- a) Aumentar la producción de alimentos básicos.
- b) Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza de trabajo disponible en las comunidades rurales.

- c) Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- d) Contribuir a una distribución más equitativa del ingreso entre regiones e individuos.
- e) Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.

La cobertura total del PIPER a fines de 1981 comprendía 133 micro-regiones con 1,117 municipios, una superficie de un millón 68 mil kilómetros-cuadrados, 9,414 localidades del rango de 300 a 5,000 habitantes, donde vivían 7.6 millones de personas.

De los estados que se beneficiaron en mayor medida fueron los de Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas, que en conjunto absorbieron el 31% de los recursos totales del período.

Se ejercieron 12,355 millones de pesos en programas de apoyo a la producción (42% del total), los cuales se orientan a complementar y hacer más eficientes los programas productivos.

Destacan los programas de asistencia técnica y de organización de productores, los caminos rurales, la electrificación de poblados y obras, las bodegas y tiendas para apoyar la comercialización y los programas de investigación.

Por otra parte se ejercieron 3,232 millones de pesos (11% del total) en acciones de beneficio social con el fin de elevar las condiciones de vi-

da de la población rural en el corto plazo.

En este tipo de programas se incluyó la dotación de agua potable, la construcción de aulas para la educación primaria, la atención curativa, la educación nutricional y el apoyo a la autoconstrucción de vivienda.

Los resultados de la mayoría de los programas incluidos en el PIDER, sirvieron de apoyo para alcanzar los objetivos y metas del Sistema Alimentario Mexicano.

Los gobiernos de los estados a partir de 1981 asumieron la coordinación del PIDER a nivel local y ejecutaron directamente diversos programas mediante la inversión de 2,104 millones de pesos.

La estrategia del PIDER contempló que los beneficiarios aporten recursos en efectivo, mano de obra y/o materiales de la región, así como que contraten créditos refaccionarios para complementar la inversión pública federal en los proyectos productivos.

Con el replanteamiento del PIDER se enfatizó que la realización de obras de infraestructura es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de las comunidades rurales. Estas deben conjugarse con otros elementos que son igualmente importantes, como son la tenencia de la tierra, la participación organizada de sus habitantes y los apoyos crediticios y de asistencia técnica.

La combinación de estos factores es lo que puede permitir elevar la pro-



ducción, el empleo, el ingreso y, en general, las condiciones de vida de la población.

En resumen al PIDER se le puede considerar como el primer Programa que coordinó la acción institucional de 29 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para atender la problemática del medio rural. Representó el antecedente inmediato de la programación regional, -- enmarcando las comunidades rurales en la problemática de cada región, -- con una estrategia de mediano plazo, marcó el inicio de la constitución de comités estatales, los cuales sirvieron de ejemplo para la integración posterior de organismos más amplios de coordinación interinstitucional a nivel estatal, como son los COPLADES, y permitió la introducción de proyectos productivos a las comunidades rurales marginadas y la conversión de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en sujetos de crédito, al financiar la infraestructura necesaria para asegurar su rentabilidad y la recuperación de los créditos refaccionarios y de avío que los complementan.

Fué el único Programa que atendió la problemática de las poblaciones rurales marginadas localizadas en las zonas temporaleras del país.

El documento que más adelante se cita resume la investigación que llevó a cabo COPLAMAR en 1978, en parte de tres estados del país que integran la zona mixteca, con la colaboración de algunas dependencias de la Admi-

nistración Pública Federal y Estatal, cuyo objetivo fué elevar el nivel de ingreso, producción y empleo de los habitantes de la zona, así como - mejorar sus servicios sociales mediante la construcción de la infraestructura necesaria para satisfacer las carencias más indispensables de la región.

Se estructuró en la forma siguiente, un diagnóstico que describió en base a la información que se pudo analizar, la situación prevaleciente en la región en materia de recursos naturales, población, ingreso y empleo. Comportamiento de cada uno de los sectores y subsectores que inciden en la producción; agraria, agrícola, pecuario, forestal e industrial así como el grado de equipamiento existente en materia de los sectores de asentamientos humanos y obras públicas, comunicaciones y transportes, educación, cultura, ciencia y tecnología, salud y seguridad social y comercio. En el Diario Oficial de la Federación del día 21 de enero de 1977, se publicó el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Con el Acuerdo de creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados ( COPLAMAR ) dependiente del propio Ejecutivo y con las funciones de estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, -

así como sugerir la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos, transmitirles las determinaciones -- del Ejecutivo en torno a la coordinación que deberán poner en práctica -- las diversas instituciones para el cumplimiento de los programas aprobados y armonizar las políticas y las acciones de once entidades públicas -- que atienden específicamente a estas zonas y que por disposición presi-- dencial han quedado agrupadas en COPLAMAR.

El Presidente de la República dispuso, para dar respuesta directa a las demandas de marginación la creación de COPLAMAR.

Se llegó así a una convención conceptual que quedó incluida en el documento "COPLAMAR Bases para la Acción", aprobado en reunión de Gabinete -- encabezada por el presidente de la República el 28 de julio de 1977, con-- vención según la cual el concepto de marginalidad o marginación se utili-- zaría para: "caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de -- los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa ri-- queza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible".

La población indígena por regla general, ha padecido un proceso de ex-- pulsión de las tierras en que vivieron sus antepasados y se ha remonta-- do a lo que se ha llegado a llamar "Regiones de refugio", se considera --

que un 50 por ciento de la población rural se tipifica como marginada. El creciente desempleo y subempleo son de los mayores problemas del medio rural, los servicios básicos e infraestructura física tales como -- servicios médicos, la carencia de agua entubada, solo los grupos de edad (6-14 años) tienen acceso a la enseñanza básica.

De la misma manera, gran número de comunidades se encuentran totalmente aisladas al no contar ni siquiera con medios de comunicación elemental -- ni electricidad.

En nuestro país, alrededor del 50 por ciento de la población no tiene acceso a los mínimos nutricionales y se considera que la principal causa -- de muerte es por padecimientos infecciosos y parasitarios, es decir las enfermedades de la pobreza, por otro lado el desconocimiento de un idioma común provoca que millones de indígenas no se puedan comunicar con el resto de la sociedad.

#### OBJETIVOS DE COPLAMAR:

I.- Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallan asentados para asegurar -- una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente alimentos y de servicios.

II.- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversifi

cación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables.

III.- Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos de las zonas marginadas mediante la difusión de modernas tecnologías y el aprovechamiento de respuestas tecnológicas adecuadas o tradicionales según el caso.

IV.- Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.

V.- Fomentar el respeto y el desarrollo de las formas de organización de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.

VI.- Fortalecer las manifestaciones propias de estos grupos y con ello la estructura pluricultural de México, y

VII.- Elevar la conciencia y la capacidad de organizar de los núcleos sociales marginados para que sean capaces de influir en mayor medida en la orientación de las políticas nacionales y contribuir con ello a modificar o remover las condiciones que hacen posible la excesiva acumulación de la

riqueza y determinan la desigual atención de las necesidades de los grupos marginados por parte de los instrumentos gubernamentales.

COPLAMAR se creó con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su Artículo 80 establece que el Titular del Poder Ejecutivo contará con diversas unidades administrativas para el desempeño de diferentes tareas, entre las cuales se mencionan "aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo contará con diversas unidades administrativas para el desempeño de diferentes tareas, entre las cuales se mencionan "aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine".

Los anteriores objetivos se llevaron a cabo a través de las siguientes acciones: La primera tenía por objeto influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país, y la segunda actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiestan en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo o la producción y otros servicios.

Las instituciones encargadas para atender algunos problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico fueron los siguientes:

Instituto Nacional Indigenista.

Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

Fideicomiso para el sostenimiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

La Forestal F C L

Fideicomiso del Fondo Candelillero.

Fideicomiso para obras Sociales a Campesinos Cañeros de escasos Recursos ( FIOCER ).

Productos Forestales de la Tarahumara

Fidelpal S. de R. L. de I. P. y C. V.

Patronato del Maguey

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

Compañía Forestal de la Lacandona S.A. y Fideicomiso para Rehabilitar Regiones del País afectadas o que en lo futuro sufran las consecuencias de Fenómenos Físicos.

De las entidades públicas mencionadas, se comprobó en 1977 que, sumadas las actividades que realizaron las 11 entidades agrupadas en COPLAMAR, - sólo alcanzaron a beneficiar en la esfera de educación y de salud, así - como en el fomento agropecuario, forestal y comercial a 2 millones de ha bitantes de un total de 20 millones de mexicanos, cuya inversión ascen--

dió a 1170 millones de pesos.

Además de las anteriores acciones COPLAMAR tenía las siguientes:

La de sugerir sistemas de coordinación interinstitucional para dar mayor eficiencia para que todas las dependencias y entidades utilizaran para mejor elaboración de sus programas, los recursos humanos y materiales.

La de ser un medio con las determinaciones del Ejecutivo respecto a la coordinación que deberán poner en práctica todas las dependencias que co rresponda para el mejor cumplimiento de los programas dirigidos a zonas-deprimidas y grupos marginados.

En vista de que por las peculiaridades de las diversas dependencias y en tidades y por la amplia gama de programas que puedan ser aplicables a -- las zonas marginadas, hubiera sido necesario un gran número de convenios lo que hubiera restado agilidad, por lo que se elaboró un convenio tipo-aplicable a todas las instituciones.

Ese convenio fué suscrito por 24 titulares de las dependencias y entida-des. Con base en estos trabajos se elaboraron en 1978 los primeros 28 - Programas Integrados regionales, la complementación de estos programas - con proyectos específicos y expedientes técnicos fue posible por la asig nación de 50 millones de pesos por parte de la Secretaría de Programa--- ción y Presupuesto, lo que permitió 741 proyectos específicos, los pro-gramas cubrían 4 mil localidades marginadas dentro de las 28 regiones, -



pretendiendo las siguientes metas, sólo en lo que se refiere al incremento de la infraestructura productiva y a creación de empleos.

La creación de estos trabajos se requirió del diseño de una metodología que asegurara la participación de las comunidades desde la elaboración de los programas hasta su ejecución. Al respecto se realizaron asambleas en cada comunidad de las cuales se levantaron las actas correspondientes que recogían las demandas de los pueblos proponiendo se capaciten a los miembros de la comunidad, para hacer cada vez más eficaz la participación de las localidades.

Posteriormente surge el Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en zonas marginadas siendo este el conjunto de programas específicos que unidos, proponen una solución al desarrollo de la producción en zonas marginadas.

Surge el día 4 de agosto de 1980 como el objetivo de un pacto llamado Pacto de Coordinación Intersectorial firmado por Sectores e Instituciones de la Administración Pública, que por su carácter y acciones se relacionan con la producción agropecuaria del país, y tenía como objetivo recuperar la Autosuficiencia alimentaria nacional.

Para lograr ese objetivo se estableció en el país una estrategia global que abarcaba las diversas fases de actividad de nuestro sistema alimentario, producción, distribución y comercialización.

Se consideraba que dicho programa era un enfoque integral, porque los -- productores de las zonas marginadas al no contar con recursos suficien-- tes para trabajar la tierra acudían a prestamistas y acaparadores, para-- que con los préstamos adquirieran insumo para trabajar su tierra. Sin -- embargo los campesinos adquirían compromisos que restaban sus ganancias-- y beneficiaban a los prestamistas ya que con transporte y conocimiento -- de los mercados, el intermediario puede revender los productos que com-- pra, es decir el campesino para producir se ve en la necesidad de pedir-- préstamos que lo comprometían a comercializar sus productos en condicio-- nes claramente desventajosas.

Este programa nace como un modelo de desarrollo de la economía campesina que estaba orientado a lograr el aumento de la producción y de la produc-- tividad en el campo, dicho modelo funcionaba con dos elementos, la ac--- ción coordinada de las instituciones y la participación campesina organi-- zada.

Con la coordinación de las instituciones se constituían núcleos de con-- centración de servicios, en donde se articulaban los servicios y programa-- s de las instituciones en un mismo sitio, se pretendía con ésto llevar al máximo el potencial productivo de los recursos campesinos; tierra, -- aperos de labranza y su fuerza de trabajo, al mismo tiempo, la participa-- ción institucional permitía contar con créditos suficientes y operativos

para que los productores pudieran adquirir fertilizantes, semillas y pesticidas que logran incrementar la productividad de la tierra.

A nivel de la comercialización, el S.S.I.A.E.C., planteaba apoyar a los campesinos para contribuir a una adecuada comercialización de sus productos en condiciones favorables.

Los productores podían así retener mayores ganancias y elevar su nivel de ingreso gestionando sus propias demandas a través de dos comités:

Comité de Consulta;

Comité Agrario de Promoción Productiva;

Se consideraba que como Sistema Integrado, era ante todo, un conjunto de acciones globales derivadas de los compromisos adquiridos por las instituciones al firmar el pacto de Coordinación Intersectorial. Dichos compromisos estaban plasmados en Programas Específicos.

El Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina tenía como objetivo general influir en la estructura de la producción y comercialización en las zonas marginadas, a través de los siguientes objetivos:

10 Romper el aislamiento de la acción institucional y llevarla al campo de manera integrada, unitaria y eficaz a través de núcleos de concentración de servicios.

20 Hacer efectiva la alianza Estado-Campesinos, abriendo espacios de -

participación y gestión, con lo cual las organizaciones rurales se desarrollarán y fortalecerán.

3º Lograr vincular la gestión institucional del Sector Agropecuario -- con la organización de los productores.

4º Aumentar la producción y la productividad para, de esta forma, contribuir a lograr la autosuficiencia alimentaria nacional.

Diseñando para alcanzar los anteriores objetivos una estructura organizativa que coordinaba efectivamente la acción de las instituciones pero -- que también abriera espacios de participación a los productores organizados. Para tal efecto, se designó a COPLAMAR la función de coordinar a -- las instituciones signatarias del pacto de Coordinación Intersectorial y el establecimiento de los mecanismos necesarios para poner en práctica -- dicho sistema.

La importancia del pacto radicaba en la organización y coordinación institucional, en el mismo lugar donde se generaba la producción agropecuaria, ya que la economía campesina se basaba fundamentalmente en la producción de alimentos básicos, especialmente maíz y frijol.

Los bajos niveles de producción derivados de la escasez de recursos naturales en las zonas marginadas han propiciado relaciones de intercambio -- sumamente desventajosas para los productores.

La creación del sistema de abasto CONASUPO-COPLAMAR reforzó otras medi--

das adicionales para garantizar a los productores precios justos a sus cosechas, así como a las mercancías e insumos de que tiene necesidad cotidianamente.

Para la ejecución de ese programa se procedió a establecer jefaturas de zona en cada uno de los doscientos centros, designando personal bilingüe que dominara la lengua indígena predominantemente en las áreas de influencia, para conceder la debida jerarquía a los productores, respetando la estructura operativa.

Al jefe de zona se le capacitaba para la promoción divulgación, coordinación de servicios sectoriales y evaluación, a efecto de que su desempeño fuera más eficiente, contaba además con el apoyo de personal administrativo y de campo para difundir los programas que se ejecutaran en la región, participa en los trabajos de organización de los productores, -- respetando la iniciativa de las comunidades para organizarse y los asesora en la selección natural de sus recursos.

El esfuerzo que se realiza a partir del presente pacto quedaba perfectamente enmarcado en el Sistema Alimentario Mexicano, ya que por una parte acudía a las necesidades de los insumos necesarios para la producción agrícola, y por la otra concentraba servicios para el incremento de la -- productividad a zonas en las que la acción pública ha estado dispersa, -- esporádica y descoordinada.

Para que los campesinos organizados participaran en el S.S.I.A.E.C., se crearon dos Comités:

El Comité Agrario de Promoción Productiva.

El Comité de Consulta y Promoción Productiva.

Estos dos Comités constituyeron una instancia de gestión de los campesinos ante las instituciones.

El Comité Agrario funcionaba en la tienda campesina CONASUPO-COPLAMAR, - estaba integrado por representantes de los ejidos o comunidades, esos representantes son: el Presidente del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales y el Secretario Auxiliar de Producción, quienes se reunían cada mes en la tienda campesina, servía para gestionar las demandas de cada uno de sus respectivos núcleos agrarios, para gestionar luego la satisfacción de los mismos ante el Comité de Consulta y Promoción Productiva, vigilaba además el cumplimiento de los compromisos de las instituciones y de los campesinos.

El Comité Agrario tenía los siguientes propósitos:

- Como instrumento de gestión ante las instituciones.
- Para fortalecer la organización campesina.
- Para apoyar la realización de las Asambleas de Balance y Programación.
- Para gestionar los insumos y servicios.
- Para defender los intereses de la micro-región.

- Para vigilar que los compromisos se cumplan al constituirse el Comité Agrario de Promoción Productiva, nombrándose a sus autoridades (Presidente, Secretario y Vocales) y elaborar con base en las actas de las Asambleas de Balance y Programación de cada uno de los núcleos agrarios de su área de influencia, el consolidado de demandas de la micro región, que en copia se enviaba al representante SARH en el almacén, quien le daba el trámite correspondiente a efecto de proceder a su calendarización, también se enviaba una copia al Comité Municipal de Programación y Evaluación, para ser incluida en la programación del Distrito de Temporal correspondiente.
- Nombrar representantes que asistirían a las reuniones mensuales del Comité de Consulta a efectos de representar a su micro-región.

Las funciones de los representantes del Comité Agrario ante el Comité de Consulta eran:

- Gestionar a través del Comité de Consulta la satisfacción de las demandas de su micro-región.
- Recibir del Comité de Consulta el calendario de entrega de insumos.
- Informar en el Comité de Consulta si su Comité Agrario estaba recibiendo los insumos comprometidos.
- Llevar al Comité de Consulta una copia del acta de la última Asamblea

del Comité Agrario.

- Informar al Comité Agrario las gestiones realizadas ante el Comité de Consulta.

Una vez que el Comité de Consulta recibía las demandas de los Comités -- Agrarios y se aprobaba la calendarización de entrega propuesta por el Je fe de Unidad SARH designado por los representantes institucionales, ésto era informado a los Comités Agrarios a través de sus representantes y a los Comités Directivos de Distritos de Temporal a través de la Delega--- ción Distrital.

El Comité de Consulta y Promoción Productiva estaba integrado por los re presentantes de los Comités Agrarios del área de influencia del almacén- CONASUPO-COPLAMAR, su importancia radicaba en reunir de manera organiza- da a productores e instituciones para concertar los compromisos institu- cionales relativos a la programación productiva.

Por otro lado en el Comité de Consulta y Promoción Productiva participa- ban representantes campesinos y funcionarios de las instituciones de apo- yo a la producción.

El Comité de Consulta programaba la satisfacción de las demandas de insu mos y servicios de los grupos campesinos por parte de las instituciones- correspondientes, haciendo posible que las instituciones cubrieran coordi- nadamente, dentro del límite de sus posibilidades, las necesidades de in



sumos y servicios del área de influencia del almacén y, a su vez, que -- los productores participaran activamente en la gestión de sus demandas. Además del papel de gestor del Comité de consulta, sus asambleas eran -- también valiosas para que los campesinos plantearan sus quejas a los fun-- cionarios acreditados por las respectivas instituciones de apoyo a la -- producción, en el caso de que existieran irregularidades en el cumpli--- miento de los compromisos pactados. Refuerza y fortalece la organiza--- ción campesina.

Cada una de las instituciones de apoyo a la producción que participan en el Sistema de Servicios Integrados, enviaba un representante a las Asam-- bleas del Comité. Estas instituciones eran:

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)
- Compañía Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO)
- Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)
- Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA)
- Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEZ)
- Productora Nacional de Semillas (PRONASE)
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos -- Marginados (COPLAMAR)
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

En las Asambleas del Comité de Consulta estos funcionarios tenían voz pero no voto.

El objetivo primordial del Comité de Consulta era que el Trabajo conjunto de los campesinos y las instituciones podía mejorar la producción agrícola.

Las funciones del Comité de Consulta eran:

- Difundir ante los Comités Agrarios los programas del Sistema con el fin de promover su desarrollo.
- Apoyar las actividades orientadas a estimular y consolidar la organización de los productores.
- Recibir, discutir y satisfacer, dentro de lo posible, las consolidadas de demandas de los Comités Agrarios, ubicados en su área de influencia.

La SARH era la Secretaría responsable de programar los diversos aspectos técnicos y de apoyo a la producción agrícola, señalando que el Comité de Consulta estuviera representado ante el Comité Directivo del Distrito de Temporal que le correspondiera, a través de tres miembros y cualquiera podía ser designado, aunque ya tuviera otra responsabilidad, éstos representaban a los campesinos de la región a efecto de gestionar ante el Comité Directivo de Distritos de Temporal los apoyos a la programación productiva aprobada en el Comité de Consulta. La Delegación actuaba con --

voz y voto en las reuniones mencionadas. Los acuerdos tomados eran válidos para la programación productiva del área de influencia del almacén.

#### 1.- PROMOCION Y FOMENTO A LA PRODUCCION.

Con las reformas y adiciones al artículo 25 de la Constitución Política, aprobada en diciembre de 1982, por el H. Congreso de la Unión, reafirma al Estado las atribuciones y responsabilidades sobre el desarrollo nacional, para garantizar que este sea integral, fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso a la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad de los individuos, grupos y clases sociales.

Mediante la Reforma Agraria se creó la propiedad social, se multiplicó el número de explotaciones orientadas a la producción se incorporaron -- nuevas superficies al cultivo, se mejoró el ingreso campesino, se amplió el mercado interno y se crearon condiciones favorables para la expansión de la industria y los servicios. Sin embargo el crecimiento logrado no favoreció con equidad al sector rural, al generarse un proceso de subordinación de este respecto al sector urbano industrial.

En la actualidad, la Reforma Agraria integral contiene cuatro propósitos básicos: La continuación y culminación del proceso de reparto masivo, la

regularización de la tenencia de la tierra, el fortalecimiento del sector rural y el avance en el proceso de organización de los ejidos y comunidades.

En el plan nacional, el desarrollo rural integral es prioritario; su objetivo fundamental es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, mediante la plena utilización de su fuerza de trabajo y de los recursos naturales y financieros disponibles.

El impulso al desarrollo rural integral obedece a la voluntad de avanzar hacia una sociedad igualitaria, e implica una interdependencia entre los objetivos, programas y políticas económicas y sociales de la nación.

Al asegurar que el progreso de México tiene como uno de sus sustentos -- una sociedad rural fuerte, sana y justa el plan señala cuatro principios fundamentales para garantizar su permanencia:

- 1.- Afirmar la dignidad de los hombres del campo, consolidando al proceso histórico de la Reforma Agraria integral.
- 2.- Otorgar atención prioritaria a las necesidades básicas de la población.
- 3.- Reorientar y fortalecer la capacidad productiva del campo, de manera que se genere la base económica para un desarrollo social permanente que permita alcanzar el propósito de soberanía alimentaria.
- 4.- Considerar la participación plena y democrática de la población ru-

ral, como esencia del desarrollo social que se pretende alcanzar. Los objetivos y políticas sectoriales postulados en el plan tanto para la Reforma Agraria integral como para el desarrollo rural integral, agua y bosque y selvas, se orienta hacia la justicia agraria, a la soberanía alimentaria y al bienestar social y se sustentan en la conjunción de acciones multisectoriales, la organización de los productores, el desarrollo y apoyo a la producción en áreas de temporal, la generación de empleo e ingreso, el impulso al cambio tecnológico, la explotación racional de los recursos renovables y no renovables, la complementariedad de actividades productivas entre sí y con las de comercialización y transformación y el mejoramiento de la balanza comercial.

Con base en estos elementos el Estado invita a la nación a cumplir el compromiso para la producción y para el bienestar social de la población rural, para avanzar hacia una sociedad igualitaria.

El sector rural presenta serios rezagos en relación con otros sectores de la economía, especialmente en cuanto a niveles de salud, educación y vivienda ingreso y consumo, por lo que es necesario atender al campo, reorganizar los apoyos a la producción y articular eficientemente las actividades agrícolas entre sí y con los sectores industrial y comercial. En el plan nacional de desarrollo rural integral y de reforma agraria integral como pilares fundamentales de la estrategia de desarrollo nacio-

nal, dicho programa es el resultado a las demandas de justicia social, de los hombres del campo y prevee la participación de los diversos sectores y entidades de la administración pública federal que actúan en el campo en un esfuerzo de integración de sus respectivos programas y de definición de compromisos para conjurar y equilibrar acciones con el fin de aprovechar y mejorar los recursos, ya que dicho plan tiene como propósito fundamental, el mejoramiento del bienestar de la población rural y el incremento de los niveles de producción, empleo e ingreso, con base en una participación de las comunidades rurales.

También este programa apoya de manera particular a los trabajadores del campo en su organización capacitación y adiestramiento mediante la generación de empleos complementarios alternos para que puedan elevar sus ingresos y estén en posibilidad de ubicarse adecuadamente tanto en las diversas actividades primarias como en la transformación y comercialización de los productos.

Además de impulsar la producción de alimentos básicos se eliminará el intermediarismo, especulación y desorganización en la comercialización y distribución de los productos para contribuir al empleo y al desarrollo, en los pequeños núcleos de población muy numerosos dispersos aislados y de difícil acceso se proyecta desarrollar programas de acuicultura y pesca ribereña.

En la actualidad se considera que el reparto agrario asciende a 103 millones de hectáreas en beneficio de 27 mil núcleos campesinos.

La irregularidad en la tenencia de la tierra impide el establecimiento de condiciones jurídico-administrativas para que los campesinos sean sujetos de crédito lo que provoca que no puedan aprovechar los servicios y apoyos necesarios para incorporar sus explotaciones a procesos productivos más tecnificados. A los ejidos y comunidades les han impuesto diversas formas asociativas que no corresponden a sus necesidades, lo que ha provocado gran separación entre los campesinos.

La estructura de cultivos se ha orientado a la producción de granos básicos: maíz, frijol, trigo y arroz, mismos que ocupan una superficie de 10.0 millones de hectáreas.

En el período 1973 a 1983 el conjunto de la producción agrícola crece a un ritmo de 2.7 % anual. La producción de granos básicos ha crecido en un 3.8 % anual, cuya superficie ha permanecido estática.

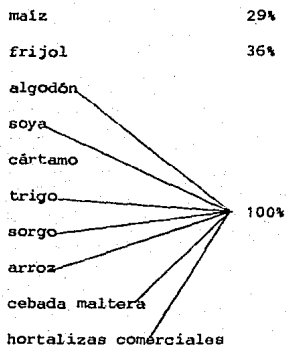
En lo referente a oleaginosas: ajonjolí, semilla de algodón, cártamo y soya, tuvieron un crecimiento considerable tanto en producción como en el área cultivada.

La soya y el cártamo han disminuido su ritmo de crecimiento.

El sorgo constituye el tercer cultivo en superficie y el segundo en producción.

El consumo de semillas mejoradas se incremento resultando aún insuficiente para las necesidades y potencialidades de producción lo que se debe - entre otras causas a la lenta incorporación de las nuevas variedades mejoradas, limitaciones de la producción y la falta de capacidad de los productores de bajos ingresos para adquirirlos.

La superficie que se cubre con 113 mil toneladas a 598 mil toneladas en algunos de los cultivos básicos es relativamente reducido.



Sin embargo en la producción soya, sorgo, alfalfa y algunas hortalizas - hay mucha dependencia externa. Los fertilizantes son el insumo que más importa al rendimiento su aplicación oportuna y completa permite elevar-



la productividad y reducir el impacto en costo por tonelada de producto agrícola. La superficie fertilizada a crecido notablemente, el patrón de distribución regional se caracteriza por una alta concentración, ya que cerca del 45% del consumo se localiza en cinco Estados; Sonora, Sinaloa, Baja California, Jalisco y Guanajuato.

El uso de fertilizantes en productores empresariales es del 65% en cambio los productores campesinos usan nutrientes en sus cultivos.

Por otro lado lo que se refiere a los ataques de plagas y enfermedades a la agricultura ocasionan perdidas hasta del 30% de la producción agrícola y del 20% de la producción almacenada.

La estructura de precios es completa debido a la multitud de productos existentes, y al elevado número de etapas de comercialización.

La mayor parte de la industria plagicida se encuentra concentrada en empresas trasnacionales las cuales han alcanzado un alto grado de integración vertical, ya que controlan la importación del material activo la formulación de los productos comerciales y la asistencia técnica.

Desde 1970 FERTIMEX participa en la producción controlando aproximadamente el 15% del mercado nacional insecticida.

Por otra parte, como hemos visto en la introducción que se cita en el presente capítulo la constitución interna del Instituto Nacional Indigenista, su forma organizativa le permite una mayor movilidad en la reali-

zación de las obras aprobadas, así como la uniformidad de criterio técnico para llevarlas a cabo. Esto significa que su pirámide de organización permite llevar a sus últimas consecuencias la política que en materia de indigenismo ha adoptado el Gobierno Federal.

En virtud de lo anterior dicho Instituto ha instrumentado en materia de producción los siguientes programas:

Proyecto.- Asistencia Frutícola.

Objetivo.- Proporcionar asistencia técnica a pequeños productores de manzanas y duraznos, promover la rehabilitación y establecimiento de huertos frutícolas familiares, organizar los grupos de productores a través de pláticas y demostraciones en el mantenimiento general del huerto, control de plagas, podas, riegos y fertilizantes.

Proyecto.- Asistencia Técnica Pecuaria en Bovinos.

Objetivo.- Manejo y aplicación de productos farmacéuticos en forma teórica y práctica, manejo de calendarios de vacunación, control de animales para evitar daños a la salud aprovechamiento integral del ganado mayor (leche y subproductos), siendo necesario capacitarlos sobre la explotación pecuaria para disminuir la morbilidad y mortalidad de los animales domésticos,-

mejorar la explotación agropecuaria en la región, elevar la producción pecuaria, el nivel de vida y asegurar el consumo de productores pecuarios.

Proyecto.- Asistencia Técnica Agrícola.

Objetivo.- Mejorar la producción y productividad contribuyendo a incrementar su ingreso y abatir la desnutrición existente, capacitar en la asistencia técnica a huertos familiares mediante pláticas, demostraciones y visitas a predios, organizar cursos sobre temas agrícolas, establecer módulos demostrativos con los insumos agrícolas (asesoría de riego, semillas, productos químicos) aumentar la disponibilidad de alimentos de origen vegetal en las comunidades indígenas, elevar el nivel de los conocimientos técnicos en horticultura y fruticultura.

Proyecto.- Aprovechamiento Forrajero.

Objetivo.- Manejo y aplicación de insecticidas y fungicidas, formulación y aplicación de fertilizantes, manejo y cuidado de animales bovinos y aves, construir obras para pequeña irrigación introducir trapiches para el aprovechamiento de la caña, mejorar la alimentación de los habitantes, diversificar los cultivos básicos, aprovechar los esquilmos de los cultivos exis

tentes, asegurar el abasto de los productos alimenticios.

Proyecto.- Asistencia Técnica Cafeticola.

Objetivo.- A través de platicas apoyadas con material didáctico y la -- práctica en las parcelas de los productores, en cuanto a la -- regulación de siembra, fertilización, práctica de conserva-- ción de suelo y prevención de la broca de café.

Proyecto.- Artesanías.

Objetivo.- En acabados vistosos con fines comerciales a las prendas tí-- picas que no demeriten la calidad del trabajo, diseñar nue-- vas confecciones a las prendas para alcanzar más mercados, -- mejores precios y que interese a todo tipo de comprador.

Proyecto.- Asistencia Técnica para la Comercialización.

Objetivo.- Capacitación para la organización, mejoramiento de productos (control de calidad, investigación de mercados, cotización -- de materias primas, máquinas tejedoras en los mercados) se -- dará apoyo a los productores para comercialización de produc-- tos para que los ofrezcan directamente al consumidor median-- te la búsqueda de mercados de consumo.

Proyecto.- Asistencia Técnica Apícola en la Producción de Reinas.

Objetivo.- Mantener la producción de miel y mejorar el nivel nutricio--

nal de la familia indígena. Instalación de criaderos de reinas fecundadas con 40 viveros individuales cada uno, asesoría técnica a 45 apicultores del área de atención del centro indígena en el manejo y control de abeja africana. Preservar la infraestructura apícola existente, atender el impacto económico negativo del arribo de la abeja africana, evitar la disminución de miel en la región por el arribo del insecto, - aumentar el ingreso de la economía familiar, detener el proceso de emigración del campesino apicultor hacia zonas con futura urbanización.

Proyecto.- Cultivo de Oleaginosas.

Objetivo.- Proceso de producción, preparación adecuada de suelo, labores de cultivo control de plagas y enfermedades, incrementar la producción del cultivo y mejorar sus ingresos mediante un cultivo rentable.

Proyecto.- Cultivo de Hortalizas. (Chile Jalapeño)

Objetivo.- Aprovechamiento adecuado de sus recursos naturales, uso y - aplicación de insumos agrícolas asesorar técnicamente a los productores para la producción de chile jalapeño, atender la subsistencia económica de los productores indígenas con los -

alimentos necesarios.

Proyecto.- Construcción de Patios de Secado de Café.

Objetivo.- Mejorar la calidad del Café comercializable para obtener un mayor margen de ganancia. Introducir nuevos instrumentos que mejoren la productividad del proceso de secado del Café. Apoyar las acciones que desarrollan IMMECAFE, SARH y otras dependencias Federales y Estatales de la zona.

Proyecto.- Cultivo de Maíz y Frijol.

Objetivo.- Preparar el suelo, en cuanto a siembra, fertilización, uso y aplicación de herbicidas y conservación de granos y semillas. La capacitación se hará a través de pláticas y prácticas registradas por un calendario de actividades, se apoyará además la preparación del suelo para incrementar la producción de básicos y hortalizas para mejorar su dieta alimentaria.

Proyecto.- Cultivo de Cacahuate.

Objetivo.- Diversificar la producción de cacahuate, establecer la siembra de 15 hectáreas de cacahuate, apoyar en la compra de insumo agrícola, orientar en la selección de semillas, capacitar la aplicación de sus fertilizantes y herbicidas, asesorar en la comercialización del producto, mejorar el ingreso familiar,

diversificar los cultivos, crear empleos y la vocación al -- cultivo.

Proyecto.- Comercialización de Productos Agropecuarios. (Jojoba)

Objetivo.- Incrementar el ingreso familiar a fin de mejorar los niveles mínimos de bienestar, capacitación en el metodo de recolección y secado así como su comercialización, se generen em---pleos de carácter temporal, brindandose ayudas alimenticias durante la recolección, capacitar a los productores sobre la época optima de las cosechas, selección del producto, sistemas adecuados de empaque, almacenamiento y traslado del mismo.

Proyecto.- Cultivo de Papa.

Objetivo.- Capacitar a la comunidad en el uso y manejo de agroquímicos en el control de fitosanitario, mejorar sus formas tradicionales de organización para que las comunidades sean autosuficientes en sus productos agrícolas y aceptables al mercado, mejorar sus técnicas de producción de acuerdo a su vocación productiva.

Proyecto.- Cultivo de Cacao.

Objetivo.- Aumentar la producción agrícola, introduciendo una variedad-

apropiada a la región por lo que se pretende dar asesoría -- técnica para el uso adecuado de insumo agrícola y prepara--- ción del suelo.

Proyecto.- Comercialización de Artesanías.

Objetivo.- Se proporciona las materias primas (hilos estambres) que les permitir la ejecución del proyecto, que se comprometen a pa gar en un año y esto genere fondo comunitario se busca el -- mercado de compradores de mayoreo y medio mayoreo que puedan comprar las prendas, se forman grupos y equipos de trabajo.

Proyecto.- Construcción de Sistemas de Agua.

Objetivo.- Impulsar las actividades higiénicas y de saneamiento ambien- tal, dotar de agua entubada, aprovechar los manantiales más- cercanos para la capacitación de agua, integración de grupos de trabajo y aprovechamiento de los recursos naturales de la región.

Proyecto.- Cultivos Básicos en Albergues.

Objetivo.- Preparación del terreno, siembra, riegos, control de plagas, enfermedades y cosecha, contar con suficientes productos bá- sicos (Maíz-Frijol) para el autoconsumo, incorporar pequeñas parcelas a la producción para abatir la necesidad de granos-



básicos.

Proyecto.- Cultivo de Caña de Azúcar.

Objetivo.- Control de plagas y enfermedades, aplicación de insecticidas, aplicación de Bromuro de Metilo para el combate de tuga cañera, control de malezas, aplicación de herbicidas, asesorar a los productores en el manejo y aplicación de insecticidas, - fungicidas herbicidas, incrementar el ingreso económico de los productores y por ende su nivel de vida, incrementar los rendimientos por hectárea de caña de azúcar para aumentar la cantidad de producción de piloncillo.

Proyecto.- Distribución de Fertilizantes Químicos.

Objetivo.- Curso Teórico práctico sobre el manejo de insumo agrícola, - uso y aplicación de insumos en el cultivo de café para un mejor aprovechamiento de la planta, rehabilitación de labores culturales oportunas y adecuadas, introducir el uso de fertilizantes en el cultivo del café y de esta manera lograr una mejor y mayor producción del grano, que redundará en el incremento del ingreso familiar.

Proyecto.- Dotación de Acemilas para tracción y transporte.

Objetivo.- Manejo y cuidado del animal así como el tratamiento y enfer-

medades más comunes, se asegurarán los riesgos de muerte y enfermedad absorbiendo a los beneficiarios en el manejo y enviado del animal así como el dar tratamiento de las enfermedades más comunes, con esto se pretende que sean utilizadas para el traslado de sus productos agropecuarios reeditandose a su vez ingresos económicos por concepto de venta directa de los mismos.

Proyecto.- Desgranadora de Maíz.

Objetivo.- Capacitación en el funcionamiento y manejo de la máquina, la desgranadora se adaptará a un tractor agrícola, con el propósito de aprovechar su fuerza motriz, apoyar a campesinos indígenas en el proceso productivo final del maíz.

Proyecto.- Huertos Horticólas. (albergue)

Objetivo.- Capacitación en los métodos técnicos para la producción de hortalizas, manejo de insumos, producir lo suficiente para que el albergue consuma y tenga excedentes para vender y seguir comprando semillas, fomentar la producción horticola para establecer huertos con fines demostrativos y de producción aprovechando los recursos disponibles en la comunidad.

Proyecto.- Embasadoras (transformación de la manzana)

Objetivo.- Aprovechar la manzana de deshecho existente en las comunidades y elaborar dulce de ate gratinado con azúcar con el producto que se produce normalmente y que sale defectuoso.

Proyecto.- Establecimiento de Huertos Frutícolas.

Objetivo.- Asesorar técnicamente al campesino indígena en la captación de los árboles frutales, aplicación de la fertilización, con trolar las plagas más comunes y enfermedades, mejorar la ali mentación y elevar los niveles de ingreso mediante la produc ción de frutales para el consumo y venta de excedentes.

Proyecto.- Introducción de yuntas bovinas.

Objetivo.- Manejo y cuidado de las yuntas bovinas, asesoría sobre los aspectos técnicos de la adecuada y oportuna preparación del suelo y escarba en los cultivos, cotizar y comprar las yuntas bovinas y proporcionarlos a la comunidad mediante la firma de los acuerdos específicos para que los pagos establecidos pasen a formar parte del fondo comunitario, tener reuniones para señalar la importancia que es el manejo y cuidado de -- los animales y del terreno de cultivo.

Proyecto.- Mantenimiento y Control Fitosanitario.

**Objetivo.-** Capacitación específica en el manejo del cultivo, conocimiento de plagas y enfermedades, control de plagas, conservación de suelos, aguas, abonos orgánicos, producción de semillas, - proporcionar asistencia técnica a través de talleres, obtención de canales de comercialización a fin de organizar a los productores en una unión regional de productores agropecuarios así como en la utilización de agroquímicos en dosificaciones y calibración de equipos de aspersión.

**Proyecto.-** Mejoramiento Genético.

**Objetivo.-** Capacitación técnica productiva en ganado bovino de doble propósito, aprovechar los recursos pecuarios existentes en estas comunidades (ganado bovino y porcino) para mejorar su situación socioeconómica mediante la aplicación de mejores técnicas de explotación, mejorar la cantidad y calidad de los productos a través de la introducción de sementales y vientres - con alto índice de productividad, se aprovecha la unidad bovina de doble propósito y la unidad porcina de cría y engorda - así como la organización para el trabajo.

**Proyecto.-** Paquetes familiares de aves.

**Objetivo.-** Se proporciona paquetes familiares de aves que constarán de -

un pollo y cinco pollas de cuatro-cinco semanas de edad que beneficien a muchas familias a quienes se les proporcionará asesoría y capacitación como parte del programa.

**Proyecto.-** Tiendas Móviles para la venta de productos básicos.

**Objetivo.-** Contribuir a equilibrar el ingreso familiar mediante la distribución de productos básicos, gestionar ante liconsa, cursos de capacitación así como la instalación de tiendas CONASUPO, para apoyar el ingreso familiar contrarestando la acción de los intermediarios, se inducirá el consumo de alimentos de alto nivel nutricional.

**Proyecto.-** Tianguis Artesanal.

**Objetivo.-** En Coordinación con las autoridades tradicionales y representantes de la unión de artesanos para determinar y especificar las labores que realizan los jornaleros. Promover a favor de las comunidades el establecimiento de formas legales y administrativas que les garanticen los beneficios de la generalidad de sus proyectos artesanales.

**Proyecto.-** Surtimiento de tiendas rurales.

**Objetivo.-** Asesoría, orientación y capacitación técnica y contable al encargado de las tiendas en las actividades de compra-venta-

de artículos básicos para la satisfacción de sus necesidades mejorando el nivel de empleo e ingreso en las mismas.

Proyecto.- Venta de Herramientas Agrícolas.

Objetivo.- Dotar de herramientas agrícolas a las tiendas existentes para su distribución, a menor precio, comparado con el mercado local y así evitar el intermediarismo y que los campesinos se tengan que trasladar para comprar sus herramientas.

Proyecto.- Viveros Frutícolas.

Objetivo.- Capacitación en el manejo y cuidado de árboles frutales requiriéndose en siembra de frutales, manejo de plantaciones - injertadas, fertilización, labores culturales en control fitosanitario de plagas y enfermedades e injertación principalmente.

Proyecto.- Unidades Cunicolas.

Objetivo.- Mejorar el nivel nutricional mediante el establecimiento de una granja Cunicola, adquisición de 12 vientres y un semental de raza california, incorporar carne de conejo a la dieta, - elevar el nivel nutricional ya que la carne de conejo forma parte de la dieta tradicional de los habitantes.

Proyecto.- Unidades Bovinas de Carne.

Objetivo.- Incrementar el ingreso de la economía familiar mediante la -  
creación de paquetes bovinos a nivel familiar, los cuales --  
constan de 5 a 2 novillonas de 200 kilos entre 1.5 y 2 años-  
de vida y un paquete de una novillona y 1 torete de dos años  
de edad, para mejorar el funcionamiento de este programa se-  
estableceran en los traspatios de las casas de los beneficia-  
rios los cuales se encargaran de pastorear o suministrar el-  
alimento necesario para su manutención, mismos que servirán-  
para autoconsumo y después a su venta en caso de necesidad y  
aprovechando la disponibilidad de mano de obra.

Proyecto.- Unidades Ovinas.

Objetivo.- Aplicación de cursos teóricos prácticos que contemplan: a) -  
Genética, b) Reproducción, c) Alimentación, d) Manejo, e) Sa-  
nidad Animal, f) Economía de Ovinocultura. Aprovechar la in-  
fraestructura ganadera diversificando las actividades de pro-  
ducción equilibrando las acciones agrícolas y pecuarias, - -  
arraigar la mano de obra en el medio rural con unidades de -  
producción de carne así como de pié de cria para el mercado-  
local y regional.

Proyecto.- Unidad Caprina.

Objetivo.- Incrementar la producción de alimentos de origen animal (carne) se introducen 105 cabezas de caprinos que se entregarán a 20 productores, los cuales previamente serán integrados y recibirán capacitación en los aspectos de manejo que incluye la cría completa de caprinos.

Proyecto.- Unidades Porcinas de Cría y Engorda.

Objetivo.- Construcción de porquerizas, manejo y cuidado de los porcinos, sanidad y asistencia técnica, para obtener una producción para autoabasto, capacitar a los alumnos en el manejo y cuidado del ganado porcino, aprovechar los subproductos alimenticios para los animales.

Proyecto.- Unidades Apícolas.

Objetivo.- Se capacitará a los apicultores con video-cassete, transparencias, rotafolios en reuniones de capacitación en temas como: manejo, prevención y control de la abeja africana.

## 2.- BIENESTAR SOCIAL.

La evolución de la población muestra un alto grado de concentración en las áreas urbanas y una gran dispersión en las rurales, ya que mientras que en 1940 de los 19.7 millones de habitantes en el país el 64.9% era -



rural para 1980 había disminuido al 33.7%.

En la actualidad el 35% de la población rural se localiza en poblaciones de 1,000 a 2,500 habitantes, 25.7% entre 500 y 999 y el 38.3% en localidades con menos de 500 habitantes.

Los estados predominantemente rurales son Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Guerrero, San Luis Potosí, Zacatecas, Hidalgo y Querétaro.

Las poblaciones hasta de 15 mil habitantes han estado al margen de las acciones de desarrollo, razón por la cual el programa nacional de desarrollo rural, definido en mi primer inciso, las incluye como preferentes. En cuanto a alimentación y consumo, las familias rurales dedican a la compra de alimentos una porción superior del presupuesto familiar que las urbanas y sus niveles de consumo como de ingreso son bajos y están distribuidos de un modo inequitativo.

Para el maíz, el frijol y la manteca el consumo de las familias rurales supera al urbano, pero queda por debajo en todos los demás productos en forma moderada para arroz, trigo y azúcar y grasa vegetales, en carnes y productos lácteos, huevo, hortalizas, frutas y pescado.

Constituyéndose por lo tanto la población de bajos ingresos, el objetivo para crear el programa nacional de alimentación dando preferencia a los preescolares y a las madres gestantes y en período de lactancia.

En cuanto a salud las tasas de mortalidad en el medio rural son superiores al promedio nacional, las principales causas de mortalidad en las zonas rurales son: infecciones intestinales, afecciones respiratorias, infecciones del recién nacido y tuberculosis pulmonar.

Además las deficiencias en la alimentación y la escasa orientación nutricional que disminuye las defensas del ser humano.

Entre las instituciones que atienden el medio rural se subutilizan algunas unidades medicas y en otras se prestan deficientes servicios básicos, a consecuencia de insuficiencia de personal y del inoportuno aprovisionamiento de medicamentos y material de curación.

Por lo que se refiere a educación, el problema es muy marcado en las zonas indígenas y rurales en donde se registran altos índices de reprobación, deserción y analfabetismo, como consecuencia de modelos educativos inadecuados y sistemas de enseñanza así como los materiales didácticos -- utilizados no responden en general a las necesidades de estas zonas, aundo a lo anterior la insuficiente preparación y capacitación de instructores y docentes.

Las comunidades rurales de difícil acceso son atendidas a través de los cursos comunitarios de educación primaria, que por su baja eficiencia, -- provocan el fenómeno del analfabetismo.

De manera general se considera que la acción cultural sea concentrado en-

las grandes ciudades, por lo que las culturas regionales, étnicas y populares no han recibido la atención debida, perdiéndose con esto los rasgos de nuestro origen.

Las viviendas del medio rural, el 88% tienen solamente de 1 a 2 cuartos -- en el 23% de ellas, la cocina es utilizada como dormitorio y el 59% carece de ventilación adecuada e iluminación.

Aprovechando para su construcción los elementos naturales que tienen, respondiendo a las características climáticas y a patrones culturales tradicionales que dan lugar a los signos de identidad local o regional.

El respaldo a programas de vivienda se reduce y los pocos que existen en ocasiones no han dado respuesta a las demandas reales de los beneficiarios ya que se han desarrollado modelos ajenos a sus patrones socioculturales.

Por lo que se refiere al agua potable sus fuentes de aprovisionamiento -- son insuficientes y se necesita crear infraestructura de alto costo social y económico.

Hasta 1980, existen 10 mil 800 sistemas de abastecimiento de agua potable en el medio rural, que beneficiaban a 8.3 millones de habitantes, actualmente se estima que casi el 65% de la población rural carece de este servicio. Por estar muy separados una de otra localidad no es posible satisfacer el aspecto de agua ya que representa altos costos para el otorga---

miento del servicio de agua potable y alcantarillado.

La población del campo hace uso directo de cuerpos de agua superficiales y subterráneos con diversos grados de contaminación, lo que incide negativamente en sus condiciones de salud.

En lo que se refiere a electrificación de poblados, las estadísticas señalan que del total de poblados que faltaban por electrificar en 1983, el 1% correspondió al área urbana y el 99% a la rural por el elevado costo que representaba. Las comunicaciones y transportes, a pesar de que se intensificó la construcción de caminos por sus características, los caminos rurales son muy vulnerables a la erosión que provoca el tránsito vehicular y los agentes climatológicos lo que obliga a darles mantenimiento constante y no siempre es posible debido a la insuficiencia de recursos.

Los ferrocarriles y carreteras alimentadoras y troncales han contribuido a la comercialización de los excedentes de producción agropecuaria, y al traslado de productos mineros y madereros.

La telefonía cubre solo un 40% de localidades rurales con una población entre 500 y 2,500 habitantes, Teléfonos de México, atiende 3,000 poblaciones y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene instalada infraestructura en 2,600 localidades adicionales.

El Instituto Nacional Indigenista a través de sus 116 centros coordinados

res, también se preocupa por las comunidades indígenas existentes en --- nuestro país, por lo que implementó programas sobre atención médica en las zonas marginadas y en 1979 complementó esta acción con la introducción del servicio odontológico, creándose dos secciones (Bienestar Social y Odontología), dichas secciones empezaron trabajando con actividades -- propias de cada una, pero siempre con una coordinación interseccional, - ya que sus objetivos eran los mismos, se manejaron básicamente los si--- siguientes programas: Medicina Preventiva Asistencial y Educación para la Salud, dentro de la sección de Bienestar Social y Odontología Preventiva está la Odontología Asistencial, formándose programas de continuidad durante mucho tiempo.

Para tratar de mejorar la atención en las comunidades beneficiadas, se han tenido que realizar una serie de cambios en su estructura; primera-- mente algunos programas se tuvieron que fusionar a nivel de sección y -- posteriormente la fusión de los mismos tuvo que ser entre dos secciones. Esto último se realizó a partir de 1987, denominándose entonces al pro-- grama "Atención Primaria a la Salud" que viene a ser una nueva modalidad de trabajo de ambas secciones técnicas, las cuales podían brindar una me-- jor atención a las comunidades indígenas beneficiadas. Por ser su primer año de ejecución, dicho programa tuvo ciertos obstáculos técnicos, lo -- cual repercutió directamente sobre la información obtenida de las activi

dades realizadas. A causa de esto, la programación de 1988 tuvo que -- ser remodelada en algunos aspectos y al mismo tiempo se incluyeron otras actividades que en la programación anterior se habían omitido, quedando actualmente el programa con el nombre "Atención a la Salud", con lo cual se trataba de lograr en un cien por ciento los objetivos trazados en el mismo.

Lo anterior obedece a una serie de factores entre los que destacan:

- Falta de un diagnóstico de salud que sirva de instrumento para una programación más acorde a las necesidades de salud de las comunidades.
- La programación tradicional ha tenido carácter eminentemente cuantitativo, ejecutándose acciones dispersas que obedecen en gran medida a -- una carencia de normatividad en salud.
- Hasta el momento no se cuenta con los elementos suficientes para poder evaluar el impacto en salud de las acciones realizadas.
- La participación de la comunidad en salud ha sido restringida a la ejecución de algunas acciones sencillas sin tomarse en cuenta para la -- planeación y evaluación de las mismas.

Se menciona que durante el período comprendido de 1980 a 1986, se realizaron por parte del Instituto Nacional Indigenista, en comunidades indígenas las siguientes acciones, destacando: consultas médicas, consultas -- odontológicas, vacunación, pláticas educativas en salud, acciones de nu--

trición, saneamiento y medicina tradicional, con esto no quiere decir -- que todo esté solucionado. Los resultados del análisis mencionado, tanto en la practica cotidiana como del enfoque que se le da a las acciones de salud, se analizó en junio de 1986, con grupos de 20 técnicos del Instituto en el que se contaron Médicos Generales, Médicos en Potosgrado de Medicina Social y Salud Pública y Cirujanos Dentistas, quienes actualmente ejecutan ese tipo de acciones en las comunidades.

En este documento el INI rescata en gran medida las acciones de salud -- que se ejecutan, las ordena y sistematiza buscando la modificación del -- enfoque que actualmente tiene, para tender a que la programación de las -- mismas se haga tomando como referencia al sujeto que recibirá la acción, con previa determinación de los aspectos fundamentales sobre los cuales -- se quiere incidir, aplicándose en primer término la política nacional de salud, que establece prioridad en la atención a niños y mujeres embarazadas; por lo que se refiere al mejoramiento de los niveles de vida, se tiene en primer caso que el crecimiento y desarrollo adecuado dan la pauta -- para encausar las actividades y en el segundo caso el control del embarazo y la atención adecuada del parto en el lugar que exijan las circunstancias, estas acciones permiten conocer a corto plazo lo que se ha obtenido para lograr el óptimo crecimiento y desarrollo de los niños.

De este modo se consideran sujetos para las actividades de salud del INI

los niños de 0 a 5 años, los de 6 a 14, las mujeres embarazadas, la familia, la vivienda, la comunidad, los albergues, los médicos indígenas y las parteras. Las actividades que se establecen en base a estos sujetos se caracterizan por ser fácilmente identificables en su incidencia sobre las condiciones de vida, la diversidad de acciones permiten dar cabal cumplimiento a la política institucional que se refiere a la participación comunitaria identificando los elementos y las fases en las cuales la comunidad puede participar en forma activa y conciente, lo que es importante para el éxito de los programas y en cuyo logro destacan la labor de los representantes de la Medicina Indígena quienes favorecerán su buen desarrollo.

El INI señala que este plan de atención a la salud esta a las características socio-culturales de los grupos humanos a los que va dirigido a un costo que la propia institución puede sufragar y que además encuadra en el esquema de atención primaria de salud.



## C R I T I C A

El crecimiento alcanzado por el país, ha provocado que no se satisfagan las necesidades sociales de varios grupos, principalmente rurales.

La mayoría de las comunidades rurales carecen de los servicios más indispensables, que les permitan tener los mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Gran número de Mexicanos se encuentran aislados del resto del país por falta de comunicación o carecen de agua potable, drenaje, vivienda, energía eléctrica, salud.

Las acciones iniciadas en el medio rural, a través de programas como - - PIDER, CUC, COPLAMAR, SSIAEC, algunos fideicomisos y fondos para créditos y obras de infraestructura, así como los programas normales de las - distintas dependencias, que se supone han sido creados para elevar el nivel de vida de los moradores del campo, sin embargo no han alcanzado su objetivo por la mala organización administrativa, es decir que cada programa plantea sus objetivos de acuerdo a su muy particular modo de concebir el desarrollo rural y no acepta una coordinación con otros programas, lo que ha dado origen a la duplicidad de programas obligando a los campesinos a peregrinar de oficina en oficina para solicitar la construcción de alguna de las obras que les es indispensable.

Por otro lado a los ejidos y comunidades les han sido impuestas diversas

formas asociativas que no corresponden a sus necesidades lo que ha provocado gran dispersión entre los campesinos.

La falta de acciones sistemáticas en materia de organización y capacitación económica de los productores, ha propiciado que sean pocas las organizaciones de los productores que participen activamente

En la mayoría de los casos, esta sobreposición de figuras obstaculiza o reduce el aporte del núcleo agrario en el terreno productivo y la capacidad de sus miembros para abastecerse de comercializar a través de prácticas colectivas, así como la posibilidad de que los campesinos transformen su producción compactando áreas de cultivo y aprovechando las ventajas del trabajo en común.

Se deben plantear a los campesinos programas sencillos y de fácil realización.

El técnico debe utilizar el lenguaje del campesino, presentarle resultados sobre programas sencillos, orientarlos sin paternalismos y señalar todo aquello, que le beneficie. En la aplicación de sistemas colectivos se deberá aprovechar los recursos con que se dispone en la región.

Es decir, es necesario que la infraestructura para el medio rural se plane, se programe dentro de un marco de desarrollo rural integral, y esto solo se puede lograr si se tiene un solo programa con objetivos claros y estrategias bien definidas, que el estado tiene para que los campesinos-

vivan bien en su lugar de origen, para arraigar al campesino a su tierra, con empleo decoroso y mejores condiciones de vida.

Las obras de infraestructura no son suficientes para lograr el desarrollo, es necesario fomentar el crédito, la organización, la asistencia técnica, la comercialización, el suministro de insumos básicos.

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- Los grandes postulados de la Revolución, de hacer justicia a los -- campesinos, no se ha satisfecho pues la inseguridad de la tenencia de la tierra sigue vigente. Ya sabemos que por herencia ancestral y por derecho la tierra es de todos, las comunidades la considera-- ban sagrada por que de ella obtenian lo necesario para subsistir.
- 2.- En México la Reforma Agraria fué necesaria ya que en la época de la conquista los indigenas no eran ni propietarios, ni dueños de sus - pueblos, solo eran labradores o medieros, es decir que todo el te-- rritorio dependia de los señores a quienes pertenecía, quienes des-- truyeron a sus dioses y a sus templos; les robaron sus tierras, de-- saparecieron sus calpullis, sustituyendolas por las encomiendas, -- surgiendo con esto que durante varios años de conquista la posesión de la tierra se convirtio en el principal problema social de nues-- tro país.
- 3.- En la Independencia, Hidalgo y Morelos a pesar de sus fuerzas popu-- lares fueron derrotados y fusilados y no lograron culminar sus obje-- tivos: la restitución de la tierra a los indigenas; siendo hasta la época de la reforma cuando el Congreso constituyente trato a fondo--

este problema, se denunciaron las injusticias que se cometían en el campo, y de como enormes extensiones de tierra estuvieron en manos de unos cuantos que no la cultivaban, mientras la mayoría de campesinos se encontraban en la miseria y el hambre.

- 4.- Con la creación de la Ley de 25 de junio de 1856, conocida por "LEY-LERDO", fué la primera ley que tuvo repercusión agraria, consistía en la intervención del Gobierno en la administración de los bienes de manos muertas acumuladas por el clero político y posteriormente Benito Juárez la convirtió en un conjunto de leyes de reforma, surtiendo con ello la transformación de la tenencia de la tierra, primero la desamortización y luego la nacionalización de grandes latifundios que pertenecían a la iglesia.
- 5.- Posteriormente durante el porfiriato se creó un método nuevo de explotación, el de esclavizar a miles de campesinos con sueldos de hambre y dependientes de las tiendas de raya, donde jamás llegaron a pagar ya que dichas deudas y su esclavitud eran heredadas de padres a hijos, durante esta época se formaron grupos selectos que acapararon grandes extensiones de tierra y realizaron turbios negocios con despojos a las comunidades ocasionando con esto las protestas sociales provocadas por el hambre y las injusticias, convirtiéndose en una --

gran revolución campesina que principió en 1910, plasmandose por -- Francisco I. Madero en su Plan de San Luis, que exigía la restitución de la tierra despojada a sus legítimos dueños, pero esto no so lucionó el problema de la tierra y el 25 de noviembre de 1911 Emilian Zapata, lanzó su "Plan de Ayala" cuyo postulado era " TIERRA- Y LIBERTAD ". Zapata en abril de 1912 ejecuto el primer reparto -- agrario en Ixcamilpa Puebla, conocido como el primero en la historia, guiado por la necesidad de justicia y apoyado por las armas.

- 6.- Con la creación de la Ley de 6 de enero de 1915, se inició al futuro del agrarismo en México, elevandose posteriormente a la categoría de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surtiendo con esta Ley las grandes transformaciones sociales y el reparto de la tierra.
- 7.- Los Bienes Comunales, deben respetarse como lo ordena el artículo 27 Constitucional y la Ley de Reforma Agraria, conformandose y titulándose en plazos perentorios. Deben aplicarse la simplificación administrativa en los procedimientos de restitución y en el de reconocimiento y titulación de bienes comunales y reducirse a una sola instancia y directa ante la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que - da lugar a quienes despojan a los indígenas ha presionar obligando-

a las autoridades a resolver siempre a su favor o dar carpetazo a los expedientes, ya que es muy difícil para los campesinos probar la desposesión.

Es necesario que durante el curso de las denuncias participen también las autoridades agrarias y las organizaciones campesinas, para cuidar que no se lesionen los intereses de la comunidad.

- 8.- El desarrollo futuro del país dependerá de los avances que se logren en el desarrollo rural. Al Estado como rector y conductor le corresponde organizar los recursos de la sociedad para promover el desarrollo del campo, a la comunidad le corresponde participar en la orientación, la ejecución y los beneficios de las acciones, a los productores y trabajadores del campo les corresponde colaborar en la mejoría de su bienestar y el de la población en general.

- 9.- La descentralización y desconcentración de la administración pública federal permitirá atender la problemática regional de acuerdo a sus características.

Es incomprensible que actualmente las zonas marginadas no disfruten ni de justicia ni de seguridad jurídica, por lo que es necesario -- dar capacitación jurídica a los miembros de la comunidad por el conocimiento de sus derechos especialmente en materia agraria que ha-

ga posible el derecho a la defensa, y; es necesario que se de prioridad a la ejecución de Resoluciones Presidenciales que ya se emitieron, para detener el proceso de reducción, las invasiones de tierras, y evitar los enfrentamientos entre ellos.

- 10.- Deben establecerse medidas que aseguren la protección de los recursos con que cuentan las comunidades ya que en los últimos años, el deterioro ecológico se ha venido agudizando como resultado de explotación irracional de los recursos naturales, de la desconcentración urbana, del crecimiento, de la población y de los insuficientes programas de preservación.

El desperdicio de los recursos, su mala distribución, la falta de programas específicos y la insuficiencia de obras de infraestructura han acentuado los problemas de desertificación, erosión, contaminación e inundaciones.

- 11.- No es cierto, que las tierras pertenecientes a las comunidades son improductivas, lo que hace falta es poner en marcha programas que estimulen la actividad productiva, tomando en cuenta las condiciones y requerimientos específicos de cada grupo y región.

Por lo que se refiere a la comercialización y abasto éstos generalmente se encuentran en manos ajenas a la comunidad y representan el



mayor obstáculo para que éstas retengan los beneficios de su trabajo, siendo necesario impulsar la unión entre productores y el establecimiento de una infraestructura que facilite el acopio, el almacenamiento y la distribución de los productos.

- 12.- De manera general debemos tener presente que solo con la acción conjunta de todas las dependencias públicas será posible disminuir los problemas que padecen las comunidades en nuestro país. Es urgente definir programas en cada uno de los estados y los apoyos económicos que al efecto se destinen, se otorguen oportunamente y lleguen a sus beneficiarios.

Ahora que el reparto masivo de la tierra a los campesinos de México esta por concluir, es necesario señalar que la Reforma Agraria, no únicamente se dedica al reparto de la tierra, sino que tiene un sentido más profundo que esta relacionado con el desarrollo rural integral.

- 13.- La Secretaría de la Reforma Agraria, esta trabajando en el mejoramiento y la consolidación de las diferentes formas de organización, para lograr integrar a los hombres del campo, es decir esta creando actividades productivas paralelas al cultivo de la tierra, disponiendo de los recursos naturales que les fueron entregados a los --

campesinos, con las resoluciones presidenciales y que vienen a convertirse en la fuente principal de ingresos demostrando con ésto -- que toda la tierra que la nación ha puesto en manos de los campesinos presenta opciones aunque diferentes, apropiadas para el desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, mencionando entre otros los forestales, maderables y no maderables, acuícolas, turísticos y mineros.

B I B L I O G R A F I A

LAS COMUNIDADES AGRARIAS.

Fernando Figueroa Tarango.

DERECHO AGRARIO MEXICANO.

Raúl Lemús García.

EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.

Lucio Mendieta y Núñez.

DEL ARBOL DE LA NOCHE TRISTE AL CERRO DE LAS  
CAMPANAS.

EFFECTOS SOCIALES DE LA REFORMA AGRARIA EN TRES  
COMUNIDADES EJIDALES DE LA REPUBLICA MEXICANA.

Lucio Mendieta y Núñez.

EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.

Ricardo Pozas Arciniega.

CUADERNO NUMERO UNO (S.E.P.)

Dra. Gabriela Briseño Sánchez.

BIENES COMUNALES EN EL ESTADO DE MEXICO.

Antonio Huitrón H.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

REGLAMENTO PARA LA TRAMITACION DE LOS EXPEDIENTES  
DE CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES,  
DE 15 DE FEBRERO DE 1958.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

EL EJIDO EN MEXICO.

José Hinojosa Ortiz.

MODELO DE REGLAMENTO PARA AUTORIDADES EJIDALES Y  
COMUNALES.