

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

La Reforma Agraria y el  
Poder Político

TESIS

*que para obtener el título de*

LICENCIADO EN DERECHO

*presenta*

**OTHON CACHO GONZALEZ**

México, D. F.

1973



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*La presente tesis se elaboró en el  
Seminario de Derecho Agrario, siendo  
Director del mismo el Sr. Lic. Raúl  
Lemus García.*

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO.

*Por haberme brindado la oportunidad  
para la terminación de mis estudios.*

AL H. JURADO

*que se digne nombrar la Facultad.*

A MIS MAESTROS  
*en general, mi respeto y admiración  
por sus valiosos conocimientos  
que recibí de ellos.*

A mis Padres:

ROSENDO CACHO BRAVO

<sup>y</sup>  
EDWVIGES GONZÁLEZ DE CACHO.

*Quienes además de darme la vida, la  
orientaron por el sendero de la dignidad  
y responsabilidad, ejemplo de ellos que  
jamás habré de defraudar.*

*A la compañera de mi vida:*

**LEONOR GONZALEZ DE CACHO.**

*Que con su aliento y a pesar de las vicisitudes de nuestra economía, amalgamó en mí y yo en ella la energía que es necesaria para que finalmente, arribara a la calidad de Licenciado en Derecho.*

**A MIS HIJAS,**

*como promesa de que el presente paso sea la continuación del ejemplo que de mis padres recibiera y que de ellos repercuta del mismo modo que en mí.*

**A TODOS MIS HERMANOS,**

*por su gran apoyo y estímulo.*

**DELFINA,  
RAFAEL,  
ALFONSO,  
MARTHA,  
IMELDA,  
ELVIA,  
ROSENDO.**

*A MIS PADRES POLITICOS*

*con el respeto y admiración que me merecen como progenitores de la que es y será la compañera de mi vida.*

*A RAMIRO GONZALEZ Y FAMILIA*

*por su constante y reiterada ayuda.*

*A URIEL GONZALEZ Y FAMILIA*

*por su ayuda y reiterado apoyo.*

*A TODOS MIS CUÑADOS.*

*A TODOS MIS TIOS.*

*A mi pueblo natal:*

*SANTIAGO TANGAMANDAPIO, MICH.*

*de quien conservo gratos recuerdos.*

*A TODOS MIS AMIGOS.*

## INTRODUCCION

Entre los más grandes problemas de los países del llamado "Tercer Mundo", ocupa un lugar importante la cuestión del campo, como factor que impide la plena realización de las Naciones.

En México, desde luego, el problema Agrario ha sido motivo de profundos movimientos sociales, de inquietudes, de polémicas, de banderas de lucha en un intento permanente por encontrar caminos adecuados para solucionar los problemas, estos intentos de solución varían en función de los intereses, de las circunstancias de tiempo y de lugar, de las ideologías políticas y de muy diversos elementos que propician una complicada problemática y una difícil superación del problema del campo.

Los Juristas y el Poder Público han procurado en nuestro país dar un mecanismo de solución: La Reforma Agraria y han instrumentado un ordenamiento jurídico: La Ley Federal de Reforma Agraria.

Sin embargo, las actitudes del poder político y las distintas formas en que se puede enfrentar el problema agrario varían y es por ello, que el presente trabajo pretende, dentro de nuestras personales limitaciones, analizar, en un enfoque jurídico, los modos como los Gobiernos intentan resolver la cuestión del campo, ya por medio del conservatismo o de la Reforma Agraria, o bien de la Contra Reforma, así como las consecuencias de la adopción de cada una de las diversas políticas Agrarias existentes y sus posibilidades de solución o empeoramiento de los requerimientos del campesinado y sus repercusiones en el ámbito Nacional.

## CAPITULO I

### NOCIONES GENERALES

- a) Concepto de Estado.
- b) Funciones del Estado.
- c) El poder Político.

#### a) Concepto de Estado.

El estado suele definirse como la Organización Jurídica de una Sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.

Tal definición, dice García Maynez, "Revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado. Mas no hay que olvidar que lo mismo la población que el territorio hállanse en todo caso determinados por el ordenamiento jurídico. En las secciones que siguen examinaremos cada uno de esos elementos, principiando por el territorio. Seguiremos en nuestra exposición los lineamientos generales de la doctrina de Jellinek.

El territorio suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

La significación del territorio se manifiesta, según Jellinek, en dos formas distintas, una negativa, positiva la otra. La significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado; la positiva, en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.

Como la autoridad política es el poder social supremo, colí-



gese de aquí que en un territorio sólo puede existir un Estado. El principio de la "impenetrabilidad" sufre, sin embargo, varias "Excepciones aparentes" que Jellinek enumera en el siguiente orden:

En virtud de un condominium, o como debiera decirse, de un coimperium, es posible que dos o más Estados ejerzan conjuntamente su soberanía sobre un solo territorio. Esta situación es siempre pasajera y, mientras subsiste, el espacio en cuestión no puede considerarse incorporado al ámbito en que cada uno de los coimperantes ejerce normalmente su poder. Entre los ejemplos puede citarse el caso de Scjñeswing-Holstein entre 1864 y 1868 y el de Bosnia-Herzegovina, durante la época en que estuvo sometida al dominio común de Austria y Hungría.

En los Estados federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto el ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión.

Pero esta circunstancia no destruye el principio de la impenetrabilidad, porque los Estados miembros forman parte del Federal. Además, los ordenamientos jurídicos locales están subordinados, a la Constitución y a las leyes federales.

Es también posible que un Estado, mediante la celebración de un tratado, permita a otro que ejecute en su territorio ciertos actos de imperio. El poder del que concede la autorización queda de este modo restringido, pero como la limitación se basa en un acto consentido libremente, el principio de la impenetrabilidad conserva su vigencia.

Por último, y en virtud de ocupación militar, puede ocurrir que un territorio quede total o parcialmente substraído al poder del Estado a que pertenece. En tal hipótesis, el poder del ocupado es substituído por el del ocupante, que ejerce en forma exclusiva en dicho ámbito.

Aun cuando el territorio representa el espacio en que tienen vigencia las normas que el Estado crea o reconoce, hay que advertir que el poder de éste no se ejerce directamente sobre dicho espacio, sino a través de las personas que integran la población estatal. El dominio implica la idea de un poder jurídico sobre una cosa; el imperio es, en cambio, potestad de mando que, como tal,

se ejerce siempre sobre personas. Por ello se afirma que la dominación territorial no puede concebirse independientemente de la autoridad sobre súbditos. Desde el punto de vista del derecho público, el territorio es simplemente la base real del ejercicio del imperium.

Otro de los atributos del territorio es la indivisibilidad. Esta nota deriva de la misma índole de la organización política. Si el Estado, en cuanto persona jurídica, es indivisible, sus elementos han de serlo igualmente. La idea de la divisibilidad sólo puede admitirse dentro del marco de una concepción patrimonialista, y supone la confusión de las nociones de dominium e imperium.

En virtud de un acuerdo internacional, a consecuencia de una guerra o por razones de otra índole (cesión voluntaria, rectificación de fronteras, etc.), es posible que una zona del territorio resulte segregada del resto y pase a formar parte de otro Estado. Cuando hay cesión, ésta tiene por objeto no la tierra muerta, sino el imperio sobre las personas que la habitan. Lo mismo ocurre en el caso de la ocupación. El vínculo entre el Estado y el territorio es esencialmente personal. La concepción realista se reduce, inclusive entre sus últimos representantes, a la confusión del poder de mando con un derecho de propiedad.

Los atributos de impenetrabilidad e indivisibilidad, que hemos predicado del territorio, no deben entenderse en sentido material, sino puramente normativo. De hecho, el ámbito de ejercicio del imperium es penetrable y divisible. Lo que quiere expresarse cuando se habla de aquellas características es que el territorio no debe ser penetrado ni dividido.

Conviene advertir que el ámbito en que el Estado ejercita su autoridad no es, como suele creerse, la superficie comprendida dentro de las fronteras. En realidad se trata de un espacio tridimensional o, como dice Kelsen, de cuerpos cónicos cuyos vértices considéranse situados en el centro del globo. Sólo que el ámbito a que aludimos no tiene límite hacia arriba, en cuanto el Derecho Internacional no ha establecido todavía una zona de "aire libre", comparable al llamado espacio de mar libre.

La población.—Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser con-

siderada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. La doctrina que ahora exponemos tiene su antecedente en la distinción, esbozada por Rousseau, entre súbdito y ciudadano. En cuanto súbdito, los hombres que integran la población hállanse sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado. Es, pues, completamente falsa la tesis que concibe a éste dividido en dos personas distintas, no ligadas por vínculos jurídicos alguno: el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra.

En cuanto objeto del imperium, la población revélase como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

1.—Derechos de libertad.

2.—Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de intereses individuales.

3.—Derechos políticos.

1. La existencia de los derechos de libertad significa que las personas, en cuanto miembros de la comunidad política, se encuentra sujeta a un poder limitado. La subordinación del individuo tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone. El radio de actividad que queda a cada sujeto, abstracción hecha de sus obligaciones jurídicas, tanto positivas como negativas, representa su libertad. No se trata, como veremos más tarde, de libertad en sentido natural de un simple poder, sino de una facultad normativamente reconocida.

2. Un segundo grupo de facultades que pertenecen al status está constituido por los derechos cuyo ejercicio tiende a la obten-

ción de servicios positivos por parte del Estado. Entre esas facultades figuran los derechos de acción y petición lo mismo que la pretensión de que aquél ejerza la actividad administrativa en servicio de intereses individuales. Frente a los derechos de libertad, la posición del Estado, en relación con los individuos, es puramente negativa; tratándose de las facultades del segundo grupo es, en cambio, positiva.

3. No siendo una persona física, el Estado sólo puede actuar por medio de sus órganos. La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones. Por ello es que entre las facultades que integran el status figura, en tercer término, las que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas (votar, ser votado, tomar las armas en defensa de la patria, etc.). Estas facultades, que hacen posible imputar a la persona jurídica estatal actos realizados por personas físicas, reciben el nombre de derechos políticos.

La sujeción de los individuos al orden jurídico no se encuentra únicamente vinculada a la calidad de miembros del Estado, ni siquiera a la de personas, sino que existe en relación con todos los hombres que viven en el territorio.

Entre los derechos que forman el status, algunos pertenecen exclusivamente a los ciudadanos (derechos políticos); otros corresponden a todos los miembros del Estado, lo mismo que a los extranjeros (derecho de libertad, derecho de petición en asuntos que no tengan carácter político, derecho de acción, etc.).

La pertenencia al Estado hállase condicionada por un vínculo jurídico específico: La nacionalidad. Esta última debe ser distinguida de la ciudadanía, que implica la facultad de intervenir, con el carácter de órgano, en la vida pública".<sup>1</sup>

Por su parte Serra Rojas señala que: "A fines del siglo XV comienza a emplearse la palabra "Estado" en las ciudades italianas bajo muy limitadas acepciones, que evolucionan hasta comprender la totalidad de los aspectos de la organización política.

Como afirma Jellinek, puede atribuirse con justicia a Nicolás Maquiavelo —1469 a 1527—, el haber introducido en la literatura política y científica la voz "Estado". Este autor inconfundible e injustamente criticado inicia el capítulo primero de su obra:

“El Príncipe” —1513—, con la notable expresión: “Todos los Estados y todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son o repúblicas o principados”.

A partir de ese momento el término adquiere carta de naturalización en el lenguaje político, y aunque con el tiempo se le asignan significaciones diversas, por la imprecisión en la determinación del concepto, sería difícil sustituirlo por otro más apropiado.

Una evolución paralela se establece entre el desarrollo del derecho y el empleo de la palabra Estado. Cuando este concepto se comprende en la totalidad del orden jurídico y obtiene su unidad, merced al concepto de la persona jurídica, puede decirse que término y concepto inician francamente su evolución identificadora.

Las palabras son como los andamios de las ciencias. Se construyen paulatinamente y se sistematizan en auxilio de mejores conocimientos. Este lenguaje no puede llamarse con propiedad rigurosa ni lenguaje científico, cuando ya entra a la terminología popular. Es entonces cuando se emplea, sin tomar las precauciones necesarias y lo que es más delicado, como es una materia que se vive cotidianamente por el hombre de la calle, se considera con derecho a agregarle todas las notas que estime conveniente. La terminología de las ciencias naturales es diferente y su empleo más preciso que el de las ciencias sociales.

Múltiples han sido las ideas que se han emitido para determinar los datos o caracteres esenciales, que integran el concepto de Estado. Las más importantes se pueden clasificar en tres grupos:

- a.—Las teorías sociológicas del Estado.
- b.—Las teorías jurídicas del Estado.
- c.—Las teorías modernas que superan la consideración estrictamente jurídica del Estado.

Las teorías sociológicas toman en cuenta preferentemente, elementos sociológicos para explicar al estado. Estas teorías designan como estado “El conjunto de todos aquellos fenómenos sociales, identificándolo con el de sociedad, en el sentido de una totalidad orgánica y en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales”. Kelsen formula una crítica demoledora de las doctrinas estrictamente sociológicas, al señalar la

importancia y exclusividad de los elementos jurídicos que intervienen en el concepto de Estado.

Las teorías jurídicas tienen a Kelsen como su más notable exponente. El punto de partida de esta teoría es valioso al criticar las doctrinas puramente sociológicas, y las doctrinas llamadas de las dos facetas. Kelsen parte de la idea de que el Estado es puro y simplemente un sistema normativo vigente. El Estado como objeto de la ciencia del derecho tiene que ser o la totalidad del orden jurídico o un orden jurídico parcial.

Las teorías modernas que superan las consideraciones estrictamente jurídicas del Estado, parten del reconocimiento del valor de la crítica formulada por Kelsen a las doctrinas aludidas. Entre estos autores el Doctor Recaséns Siches afirma que la tesis kelseniana de la identificación entre Estado y Derecho entraña graves errores y es, por lo tanto, inadmisibles. El olvido de la teoría radica en que no ha tomado en cuenta una especial realidad social, a saber la realidad estatal, que crea, formula, da vida y circunscribe el derecho.

“Para que la afirmación que antecede sea comprendida correctamente y se eviten posibles interpretaciones equívocas, convendrá que haga algunas advertencias. En primer lugar, repetiré que esta equivalencia entre Estado y Derecho se produce tan sólo dentro del ámbito doméstico de la esfera jurídica; es decir, no quiere expresar que la existencia del Estado se agote en el orden del derecho vigente; no quiere sostener que no haya un complejo de realidades estatales; sino que pura y simplemente denota que para el Derecho no hay más Estado que aquel que está determinado por sus propias normas”.

“En segundo lugar, nótese que esta ecuación; de mero alcance jurídico entre Estado y sistema de Derecho positivo, se refiere exclusivamente al ordenamiento jurídico vigente; y no pretende, como algunos han interpretado torcidamente que no hay medidas de carácter ideal para enjuiciar las normas jurídicas. No se trata, en modo alguno, de afirmar que no existe más criterio jurídico que el producido por el Estado, negando que haya normas ideales o valores jurídicos. Con respecto a esto hay que decir que la equiparación jurídica entre Estado y Derecho no supone de ninguna manera que por encima de la positividad no haya criterios

valoradores e ideales políticos para la crítica de las normas existentes y para proceder a su reelaboración y reforma en un sentido más justo”.

Se ha discutido mucho la influencia de las doctrinas de Kelsen en el pensamiento político moderno. Desde luego habría que hacer alguna consideración especial sobre el propio desenvolvimiento de Kelsen. “Este —dice Guy Heraud—, ha sufrido con el tiempo una cierta evolución particularmente sensible después del viaje del autor a los Estados Unidos: “La théorie pure du Droit” de 1953, no reproduce exactamente la tesis de la “Reine Rechtslehre” de 1934.

Y podríamos agregar, que el ilustre huésped de la Universidad de Berkeley en California, ha tenido una significación mayor, después de la aparición de diversas obras fundamentales.

Nos encontramos con dos importantes artículos que analizan la obra de Hans Kelsen. El primero es de Luis Legaz Lacambra, y el segundo de M. Guy Heraud, de la misma publicación.

Legaz Lacambra señala la influencia que ha tenido Kelsen en España, desde que comienza a ser conocido Kelsen en 1927 merced a la obra del doctor Luis Recasens Siches. A su juicio no ha existido en España una escuela kelseniana, sin que esto quiera decir que no se conozca con toda su amplitud el pensamiento de él, y determinadas influencias como en el caso de José Ortega y Gasset y otros. Cree aquel pensador que la influencia de Kelsen se manifestó en la institución de la Corte de garantías constitucionales, análoga o semejante a la Alta Corte constitucional austriaca, fundada en el anteproyecto de Kelsen; sin embargo, los constitucionalistas españoles no han mostrado demasiada simpatía por dicho autor, con excepción de Jesús Fueyo Alvarez. Por lo que se refiere al derecho penal, en reciente controversia, Jiménez de Asúa parece inclinarse por el autor austriaco. Para Legaz la influencia más considerable de la teoría de Kelsen se encuentra en el derecho internacional; a pesar de ello, los autores españoles son todos jusnaturalistas. Legaz concluye: “Yo he mostrado siempre una hostilidad radical a la base filosófica de la doctrina de Kelsen”.

M. Guy Heraud, señala la influencia de Kelsen en las doctrinas francesas contemporáneas. Es en los años de 1925-1930 cuan-

do las ideas de Kelsen se divulgaron por Francia, con la aparición de su obra "Teoría General del Estado". Es Duguit quien consagra atención al normativismo, lo mismo que Bonnard, Hauriou y otros. Conviene el autor que fuera de M. Ch. Eisenmann, Kelsen no ha hecho discípulos en Francia, aunque también se le comenta con amplitud y la crítica es muy extensa.

Por lo que se refiere a América, debemos indicar que la influencia de Keisen en los Estados Unidos, comienza a señalarse, con los trabajos sistemáticos que lleva a cabo en la Universidad de Berkeley, California. La mayor parte de las obras recientes de "Political Sciense" e "International Law", hacen continuas referencias al autor, y es frecuente encontrar su nombre en las revistas cspcializadas. Sin duda, hay un nuevo Kelsen, que en la plena madurez de su experiencia cientffica, reestructura sus doctrinas y las defiende apasionadamente, que nos hace suponer nuevos e interesantes debates en torno a las nociones fundamentales del derecho.

En cuanto a la América Latina, existe en Argentina una escuela Kelseniana, bajo la influencia de sus libros traducidos por Recasens y Legaz. El profesor Carlos Cossio de la Universidad de Buenos Aires, es el jefe de una escuela filosófica-jurídica cuyo punto de partida es la teoría pura del derecho de Kelsen, "bien que hoy día, dice Legaz, ella se haya desarrollado en un sentido independiente y bastante original, que ha sido finalmente rechazada por el sabio austriaco".

Por lo que a México se refiere, no existe propiamente una escuela kelseniana, pero se le conoce, se le critica y se divulgan las ideas de este genial autor. En las últimas obras de derecho, algunos tratadistas de nuestra Facultad comienzan a acentuar la influencia de las ideas kelsenianas, y recientemente contamos con algunos profesores francamente adictos a la escuela vienesa.

De lo expuesto concluimos que la crítica moderna, no está enteramente conforme con las ideas kelsenianas y sin negar el carácter predominantemente jurídico del estado, encuentra otros elementos no jurídicos en los cuales se apoya el Estado.

Tanto M. de la Bigne de Villanueva, como Jean Dabin coinciden en afirmar que la teoría del Estado es materia de derecho político. El primero de los autores citados afirma que el estado



no es un organismo puramente jurídico, sino que conjuntamente es moral, histórico, político, económico y jurídico. Una teoría general del estado debe combinar todos estos elementos. El bien, el Interés General y los Intereses Particulares legítimos. Se trata pues de una ciencia mixta, mezcla de política y de derecho y de algunas otras ciencias accesorias.

La Ciencia Política, la Teoría del Estado, el Derecho Público, son expresiones para señalar una disciplina que estudia al Estado en sus múltiples aspectos.

Hay que distinguir los esfuerzos científicos para encauzar las instituciones políticas y la inquietud general por estos temas que forman una constante preocupación universal. No hay una opinión suficientemente clara de los fenómenos y problemas políticos, en el diálogo cotidiano del hombre de la calle, y aún en los propios centros científicos.

Para intentar remediar estos males la UNESCO emprendió una interesante encuesta sobre diversos temas de la Ciencia Política contemporánea como una contribución al esclarecimiento de los temas fundamentales de la política, tales como el concepto del Estado, el método y la enseñanza de las materias políticas. Un propósito laudable para precisar lo que de común y esencial tienen los estados contemporáneos, indagando las constantes idénticas o datos que unifican la estructura del estado moderno, según la docta expresión de Hermann Heller.

De lo expuesto llegamos a esta conclusión:

El estado es una parte de la sociedad humana, jurídicamente organizada bajo la forma de un gobierno independiente, que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas.

El concepto de Estado pone de manifiesto los siguientes factores o elementos, subordinados al derecho, que intervienen en su determinación, bajo muy singulares relaciones:

a.—Una limitada región del planeta que se denomina genéricamente el territorio del estado.

b.—Una asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad, que forma la población del estado. Estos grupos se mantienen unidos por la convivencia y por los lazos de la solidaridad, que al alcanzar un grupo superior de desarrollo for-

man la nación.

c.—El grupo político dominante denominado poder o autoridad del estado, se integra con órganos del poder público o esferas de competencia derivadas de la ley, que fracciona la competencia total del estado; y por los titulares de esos órganos, personas físicas a quienes se encomiende el ejercicio del poder.

d.—Una organización jurídica soberana, bajo la cual se crean y funcionan las instituciones sociales, políticas y económicas y se delimita la acción del poder público. El poder de mando supremo es la característica del estado.

e.—Los fines sociales que el estado se propone realizar, los cuales se determinan por circunstancias históricas.

f.—El tiempo como elementos del Estado.

En resumen, los elementos del estado como supuestos necesarios para su concepción son:

a.—Elementos físicos. Su territorio es un elemento imprescindible.

b.—Elementos étnicos. La población es un agregado numérico de individuos. El pueblo es una unidad coherente. La nación se apoya en una evolución superior. La plena identificación social.

c.—Elementos psíquicos. La idea de Estado como suprema forma de organización social a través de los fines que realiza.

d.—Elementos culturales. El soporte de una nación se finca en la comunidad de tradiciones y de cultura.

e.—Elementos políticos. El Estado es la sociedad política perfecta que organiza la autoridad política".<sup>2</sup>

b) Funciones del Estado.

La actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación positiva puede y debe ejecutar para la realización de sus fines.

Todo fin histórico político, señala Serra Rojas, es aquello para lo que se hace algo, es decir la razón por la que se hace una cosa; la idea de fin tiene el significado de intención, de objetivo o de voluntad dirigida. Dice R. Von Ihering: "En el dominio del derecho nada existe más que por el fin el derecho todo, no es más que una creación del fin".

Si del campo jurídico pasamos al dominio jurídico-político, nos encontramos que el Estado es el ordenamiento total, en un

determinado territorio, regulado por determinados fines que son el resultado de un proceso histórico. La actividad del Estado se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La existencia lógica del Estado se determina por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

El Estado no tiene otros fines que los de una sociedad, aunque ciertos fines formen tareas directas o técnicas de su actividad, ya sean en forma exclusiva o en concurrencia con los particulares.

La sociedad conserva un campo, extenso de actividades siempre bajo la vigilancia del Estado. Esta inmensa actividad privada se puede resumir diciendo que el individuo, dentro del orden jurídico, puede hacer todo, con excepción de lo que la ley le prohíbe. Su capacidad general es la regla, y la prohibición legal la excepción.

Es por esta razón por la que el funcionario es limitado en sus actividades, y no puede hacer otra cosa que lo que la ley le permite. Su capacidad de obrar es estricta y subordinada al interés general.

El Estado y el derecho son organizaciones o instrumentos hechos por los hombres y para los hombres. Para ampliar sus fines la sociedad crea el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos.

De nada serviría crear un orden jurídico si al mismo tiempo no se crean los medios para ser posible la realización del derecho. Los órganos del Estado son esferas limitadas de competencia, unidades jurídicas de acción, centros de competencias delimitados por el ordenamiento jurídico.

Para que estos antes puedan realizar los fines del Estado, es indispensable que actúe la voluntad humana.

La idea de fin está implícita en la acción de cada uno de los órganos del Estado, la síntesis, en propósitos semejantes, nos conduce a los fines generales que forman la actividad pública. Reducida a un campo menor en sus orígenes hoy, ve ampliada esa acción considerablemente. Por un proceso muy singular encami-

nado a la satisfacción de las necesidades sociales, el Estado ha acabado por tomar a su cargo todas las tareas que incumben a una sociedad y, cuando así lo ha pretendido, y a pesar de las reacciones sociales, no ha tenido más límites que su propia capacidad o determinación.

Mas no debemos considerar fines auténticos del Estado los que se apartan de su elevada misión. Como en el caso de las dictaduras, gobiernos autoritarios u oligarquías que se proponen fines de conquista, de agresión o fines contrarios a la libertad. Nada más absurdo que las "misiones históricas" por las que un Estado se origine en rector de los destinos de los demás pueblos. Para esta finalidad indebida han surgido doctrinas políticas como el fascismo, el nacional socialismo, que tienen a la libertad como enemigo y pervierten y disfrazan las tradiciones más ondas de un pueblo. Una actitud que cae en el campo de la patología política que por lo regular aparece en los momentos terribles de la transición y desconcierto de los pueblos.

La teoría de los fines domina totalmente la vida del Estado, porque el engranaje jurídico que lo caracteriza tiene una finalidad que explica la razón de ser de la norma misma y que va más allá del simple hecho de la positividad. Los fines del Estado están contenidos en el cuadro del orden jurídico de un país, en principio, en la estructura constitucional y en la legislación ordinaria y reglamentaria.

El concepto de fin, es un elemento necesario para determinar si el ideal contenido en la norma constitucional, no se desvirtúa en el orden jurídico imperante y realiza un propósito no implicado en la norma suprema.

Válidamente podemos referirnos a fines constitucionales, estructurales, orgánicos o fundamentales, frente a los fines inmediatos, intermedios o posprimeros o últimos. Esta clasificación acerca o dilata la realización del fin. La filosofía del derecho nos explica el enlace de los fines con la realidad histórica y social que los define, y con la norma jurídica que los desarrolla.

El Estado, como anteriormente hemos analizado es un producto social, una obra humana colectiva artificial, que se viene integrando a lo largo de un proceso de transformación de los diversos grupos. Es natural que el determinar que el Estado pue-

da hacer, es materia propia de disciplinas muy diversas, que comprendan la totalidad de la vida humana.

El orden jurídico de un país define y concreta las aspiraciones sociales en la medida que se estime necesario para el desarrollo de la comunidad. Estas transformaciones jurídicas son violentas y radicales, como la Revolución Francesa, la mexicana o la soviética o logradas a través de largos procesos de superación de las instituciones políticas, como el tradicionalismo y conservatismo británico.

El principio, toda finalidad que se atribuya al Estado, en una forma u otra, directa o indirecta, viene a afectar los intereses de los particulares, como dos círculos concéntricos que guardan una relación de necesidad. El problema más grave de la sociedad moderna es la determinación de la situación del hombre frente al Estado, materia que preocupó a Spencer en el siglo pasado.

En las sociedades de tipo liberal, la acción del Estado-gendarme se reduce a meras actividades de vigilancia, dejando a la libre iniciativa particular su fuerza creadora. Una sociedad compleja como la moderna, en continuo crecimiento demográfico y con los elementos reducidos que satisfacen sus necesidades, el Estado-providencia ve aumentada considerablemente su esfera de acción. Esto plantea problemas tan decisivos como el de saber si en el futuro se llegará a eliminar el interés individual, frente a las exigencias apremiantes de los intereses sociales, como en la sociedad colectivista, o el Estado logrará finalmente, encontrar en el Estado democrático federal, una forma armoniosa de transacción en que se mantenga el equilibrio entre la acción particular y la acción pública.

Los fines se incorporan al orden jurídico, lo que Hartmann ha llamado "el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas". Cuando una corriente de opinión precisa un camino, se requiere organizarlo en fines, clasificarlos en órganos, proveerlas de medios, para que puedan ser cumplidos en bien de la comunidad. Una vez reconocidos como principios jurídicos, es entonces cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencia, jurisdicción, prerrogativas, facultades, derechos, poderes jurídicos y otras denominaciones. Múltiples han sido los esfuerzos de los científicos para dotar al derecho administrativo de una base general y de una

terminología apropiada.

Debemos al profesor Bonnard el desarrollo de la idea de atribución como base del derecho administrativo. Para este ilustre autor, "se encuentran en el Estado tres nociones esenciales: las atribuciones, las funciones y los servicios públicos. Ellos forman la substancia del Estado. Las atribuciones son las tareas, los trabajos que el Estado realiza. Ellos constituyen los objetos de su actividad. Esta noción de atribución corresponde sensiblemente a la de profesión para los individuos. Cuando se dice que el Estado es industrial, comerciante, profesor, se indica en esa forma la atribución realizada por el Estado".

El profesor Gabino Fraga, ha empleado como base de su exposición la idea de atribución, la que considera como la piedra angular del derecho administrativo. Su influencia ha sido decisiva y constructiva en el desarrollo de las instituciones administrativas mexicanas.

Durante pasados ciclos escolares algunos profesores de la Facultad de Derecho han impugnado esta noción de atribuciones estimándolas como un concepto insuficientemente laborado para fundamentar nuestro derecho administrativo y en general sus diversas teorías. El propio profesor Fraga hizo referencia a estas críticas, manteniendo su criterio sobre el concepto de atribución.

En la literatura administrativa latinoamericana el profesor Sayaguez Laso formula la crítica del término atribución considerándolo impreciso, pues significa "cada una de las facultades" que a una persona da el cargo que ejerce y propone en cambio la palabra "cometido de Estado", que quiere decir comisión o encargo.

Nuestra personal experiencia nos ha llevado a considerar el concepto de atribución como un concepto útil, pero no indispensable. Es un término que no fundamenta las instituciones de derecho administrativo porque puede fácilmente omitirse. Para una disciplina jurídica es útil contar con numerosos términos que permitan el mejor conocimiento y manejo de los problemas del Derecho, sin darles un alcance mayor al estricto. En uso de términos de connotación muy general nos conduce por un camino de incertidumbre. El concepto de atribuciones del Estado es sugestivo y de fácil empleo dentro de ciertos límites muy convencionales.<sup>3</sup>

Para designar el contenido de la actividad estatal se usan muy

diversas denominaciones tales como las de "derechos del Estado", de "Facultades", de "prerrogativas", de "cometidos" o "competencias" estatales. Sin embargo, manifiesta Gabino Fraga, algunas de esas expresiones, como son las de "derechos", "facultades", "prerrogativas" tienen una significación, o muy genérica, o que se presta a diversas interpretaciones. El término "competencia" es inadecuado ya que es diferente la capacidad genérica del Estado, de la facultad concreta que se otorga a uno de sus órganos para ejecutar los actos que integran aquella capacidad, facultad que puede ser dividida entre varios órganos para ejecutar los actos que integran aquella capacidad, facultad que puede ser dividida entre varios órganos respecto a uno solo de dichos actos, y que es lo que propiamente constituye la "competencia". Por su parte la palabra "funciones" tiene su significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma. Así es como se habla de funciones legislativa, administrativa y judicial, las cuales como veremos más adelante pueden concurrir para realizar una sola de las tareas encomendadas al Estado.

Por tales razones, estimamos que la expresión "atribuciones del Estado" que ya ha sido admitida por la doctrina (Bonnard, Précis Elementaire de Der. Adm.) es la que debe adoptarse, ya que su connotación gramatical es adecuada para designar cualquiera tarea atribuida al Estado para la realización de sus fines.

Si las atribuciones son medios para alcanzar los fines estatales, es natural que su número y extensión varíen al variar tales fines.

Examinando el desarrollo histórico del Estado moderno se pueden comprobar las variaciones que han tenido sus fines y consecuentemente sus atribuciones. Sin que pueda hablarse de una separación tajante entre las distintas etapas del desenvolvimiento del Estado, sí se pueden caracterizar tres etapas sucesivas:

En la primera, el Estado reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y lógicamente, en cuanto a sus atribuciones, pues dichos fines se limitan al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales

y económicas. Por tanto, en esta primera etapa las atribuciones del Estado consisten fundamentalmente en atribuciones de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en la esfera de acción de los particulares más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden, motivo por el cual el Estado en esta etapa se conoce con la designación de "Estado gendarme".

En un segundo momento y en razón de irse adquiriendo un grado mayor de desenvolvimiento por el aumento de población, por los progresos de orden técnico y por otros muy variados factores, el Estado va interviniendo con un ritmo acelerado en las actividades económicas, tanto por requerirlo en el cumplimiento de sus fines políticos, como porque con el aumento de las necesidades generales, nuevas finalidades se agregan a las primitivas y para satisfacer eficazmente tales necesidades procede bien fomentando la acción de los particulares, bien completándola o supliéndola y atribuyéndose la prestación de servicios públicos.

Finalmente en una tercera etapa, que corresponde al momento actual, el Estado ha venido a agregar a sus finalidades anteriores las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia, de "justicia social", que naturalmente demanda una serie de atribuciones que convierten al "Estado gendarme" de la primera etapa es un "Estado providencia" o "Estado social de Derecho" cuyo problema fundamental es el de conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

Como el Estado conserva las atribuciones que a través de sus diversas etapas ha venido adquiriendo, bien pueden resumirse las atribuciones de que goza el Estado contemporáneo en tres grandes categorías: I. Las atribuciones de policía o de coacción que se manifiestan por todas las medidas coactivas que imponen a los particulares el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción en tanto que es necesario para la coordinación de las actividades privadas y la satisfacción de las exigencias del orden público. II. Las atribuciones de fomento que han sido definidas como constituyendo "aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen". III. Las atribuciones de



servicio público y de seguridad y justicia sociales por virtud de las cuales el Estado satisfacen necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

Como se puede apreciar por lo anterior el problema de cuáles son las atribuciones del Estado se encuentra íntimamente vinculado con el de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros.

Los criterios doctrinales para fijar la limitación de esas esferas de acción, se pueden reducir a dos fundamentales: el individualismo o liberalismo y el estatismo y socialismo.

El individualismo toma su denominación del papel que se asigna al individuo como factor del progreso social.

Dentro de esta doctrina se considera que el individuo aislado o formando asociaciones es capaz de desarrollar la actividad necesaria para satisfacer las necesidades individuales o generales que existen en toda colectiva; que el interés personal, considerando como estímulo poderoso de la iniciativa y de la acción individual, por una parte, y la libre concurrencia, por la otra, como equilibradora y armonizadora de la acción individual, son los factores básicos para que se logre la satisfacción de los intereses de los individuos, cuya suma constituye el interés general.

De esta manera, lo que importa en el Estado es que éste deje que los particulares obren libremente, que no altere con su intervención el libre juego de las leyes económicas y que sólo se haga sentir excepcionalmente cuando sea necesario para asegurar a todos la libertad de acción.

Así es que la doctrina liberal pugna por reducir al mínimo las atribuciones del Estado y hacer de él un simple regulador de las actividades individuales.

Como una reacción contra el individualismo se han venido abriendo paso las doctrinas que preconizan una intervención mayor del Estado con detrimento de la acción individual.

Dichas doctrinas sostienen que es inexacto que el individuo tenga el carácter de factor preponderante en el progreso social,

pues a medida que el interés por satisfacer tiene mayor generalidad, es posible demostrar que, histórica y racionalmente, el hombre ha tenido necesidad de formar asociaciones más y más desarrolladas y que, por lo mismo, la asociación más amplia y mejor organizada que constituye el Estado, debe ser la que más adecuadamente pueda contribuir a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas.

Además, observan los sostenedores de estas doctrinas, y es un hecho históricamente comprobado, que el libre juego de las leyes económicas, y entre éstas la de la competencia, no ha sido bastante para armonizar los intereses individuales y que lejos de eso, dada la diversa situación económica que entre los individuos se crea por esa libertad, se han originado clases sociales con desigualdad de medios económicos, subordinadas unas a otras y que están en un estado de lucha constante.

Por último se alega que las leyes económicas no constituyen leyes naturales sustraídas a la voluntad humana; que, por el contrario, pueden y deben ser alteradas por ésta, en cuanto sea necesario para crear el bienestar general e impedir los inconvenientes que origina la libertad.

La consecuencia necesaria de estas ideas es la de ampliar las atribuciones del Estado haciéndolas intervenir en todos los casos en que es necesario para corregir la desigualdad económica de las diversas clases sociales siendo el grado de esa intervención lo único que distingue las diversas tendencias dentro de la doctrina estatista, desde el intervencionismo del Estado, en que se respeta todavía con gran amplitud la acción individual, hasta el socialismo, que en sus diversas manifestaciones pugnan por la concentración y socialización gradual o violenta de todos los medios de producción.

La doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c) atribuciones para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Aplicando a esta clasificación los criterios doctrinales extrac-

tados anteriormente sobre las tendencias sociales de los Estados modernos, es fácil apreciar la diferencia de extensión que cada uno de ellos pretende dar a las tres categorías de atribuciones a que se acaba de hacer referencia.

El desarrollo de este tema permitirá al mismo tiempo fijar la extensión de las atribuciones del Estado mexicano a la luz de la legislación positiva, con lo cual se sentará base que habrá de servir para la exposición posterior de las instituciones del derecho administrativo dentro de este mismo Estado.

Respecto a los medios adecuados para el ejercicio de las atribuciones que forman esta primera categoría, las doctrinas basadas en el individualismo sostienen que el Estado debe de usar, con absoluta preferencia, leyes supletorias, reduciendo al mínimo la de carácter imperativo; que las disposiciones tendientes a la protección del derecho deben ser represivas más que preventivas, ya que estas últimas imponen, por su naturaleza, serias restricciones a la libertad individual.

Por el contrario, las doctrinas estatistas consideran que la intervención del Estado en la reglamentación de la actividad privada debe hacerse por medio de leyes imperativas, principalmente en todos aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas es insuficiente para mantener el equilibrio entre las clases sociales.

Las mismas doctrinas también abogan por el desarrollo de la legislación preventiva al lado de la represiva considerando que ésta es ineficaz para dar protección al Derecho ya que sólo actúa cuando se ha consumado su violación.

Por lo que hace a la intervención del Estado en los patrimonios privados, hay varios grados. Mientras que el intervencionismo de Estado la aconseja en forma moderada, el socialismo la preconiza sin ninguna limitación ya que es precisamente el medio más adecuado para llegar a la finalidad que persigue.

La actitud que adopta la legislación mexicana sobre esta primera categoría de atribuciones no puede reducirse a una sola tendencia.

En efecto, la legislación civil se ha inspirado fundamentalmente en la doctrina individualista que sustentan los artículos 4o. y 5o. constitucionales al reconocer, dentro del capítulo de las Ga-

rantías Individuales, la libertad de contratación de los particulares. Así es que en dicha legislación han predominado las disposiciones de carácter supletorio sobre las de carácter imperativo y las represivas sobre las preventivas, por más que ya en el Código Civil del Distrito y Territorios Federales se vaya marcando la tendencia a aumentar las disposiciones imperativas y preventivas.

En sentido contrario se ha orientado la reglamentación de las relaciones entre patronos y obreros, pues conformándose a las doctrinas estatistas, la legislación mexicana ha optado decididamente por regular dichas relaciones usando de normas imperativas, irrenunciables en cuanto constituyen una protección para los trabajadores (Const. Fed. art. 123).

Por lo que hace a la intervención del Estado en los patrimonios privados las leyes acusan también un franco estatismo. El artículo 27 de la Constitución da a la propiedad el carácter de una función social, substituyendo este concepto al del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular que sustenta la doctrina liberal.

En una forma que no deja lugar a duda, el párrafo tercero del citado artículo 27 consagra en toda su amplitud ese concepto de la propiedad, al disponer que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación".

b) Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada. La intervención del Estado realiza esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las que forman la primera categoría cuyo propósito es el de coordinación de intereses individuales entre sí, las de ésta tienden a coordinar esos intereses individuales con el interés público.

La doctrina individualista sostiene respecto de esta categoría de atribuciones que, en principio, deben excluirse las que fomentan la actividad privada en forma que coloquen al individuo en situación superior en la lucha económica y que alteren de cualquier manera la libre concurrencia entre los factores de la pro-

ducción. Por estas razones sostiene que el libre cambio, y no el proteccionismo, debe formar parte de la política del Estado liberal y que los impuestos no deben inspirarse en otro motivo que no sea la obtención de recursos para los gastos públicos.

Por lo que hace a la limitación y vigilancia de la actividad privada, también considera que el ejercicio de tales atribuciones crea un estado artificial que obstruye la coordinación de las actividades individuales, sosteniendo, por tanto, que la intervención del Estado debe reducirse al mínimo y excluirse el sistema de previa autorización por constituir una seria traba a la libertad natural.

Las doctrinas estatistas, por el contrario, sostienen que el fomento y ayuda de la actividad privada constituyen medios necesarios para corregir las desigualdades que crea la lucha económica; que la subvención, la tarifa proteccionista y el impuesto que se establece con el propósito de proteger determinadas actividades, son medios a los cuales el Estado debe recurrir si no quiere ver trastornada su economía por las injustas y perjudiciales consecuencias de la libre concurrencia.

En cuanto a la limitación y vigilancia de las actividades privadas, todos los sistemas de control de previo aviso y de previa autorización, son recomendados por considerarse que sólo mediante ellos es posible mantener la coordinación de los intereses privados con el interés público.

Dentro de este grupo de atribuciones se encuentran las que se ejercitan en la llamada legislación de policía la cual debido a influencias de las ideas estatistas ya ha alcanzado un gran desarrollo en los Estados modernos.

El régimen de policía viene a constituir un sistema opuesto al régimen de libertad. Mientras que éste, por regla general, los hechos ya consumados con violación de derechos ajenos se reprimen por medio de diversas sanciones, en aquél se prefiere proteger esos derechos, previniendo su violación.

Mientras que la doctrina liberal sólo tolera restricciones a la libertad, en tanto que son necesarias para preservar el interés del orden, el de la tranquilidad y el de la salubridad pública, las doctrinas estatistas estiman que, además de esos intereses hay otros como son los de orden económico, para cuyo respeto es también

indispensable establecer limitaciones a la actividad individual y crear medios con los que el Estado pueda controlarla.

Por lo que hace a este segundo grupo de atribuciones el Estado mexicano presenta las más variadas tendencias.

Antes de la Constitución de 1917, se pueden encontrar leyes de protección a la minería, al establecimiento de nuevas industrias, al desarrollo de actividades agrícolas, demostrando todas ellas intención de que el Estado interviniera en favor de esas actividades.

El artículo 28 de la Constitución citada, y precisamente como una reacción contra los abusos que llegaron a cometerse en la aplicación de las medidas de intervención indicadas, se prohíben terminantemente la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria.

Además, el propio artículo 28 dispone que "la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Parece ser, pues, en este particular, la legislación mexicana se conserva dentro de la doctrina liberal (v.—en contra la exposición de motivos de la Ley Orgánica del art. 28 en materia de monopolios publicada en el Diario Oficial del 31 de agosto de 1934).

Pero, por otra parte, entre las disposiciones que consignan en el artículo 123 constitucional, puede notarse la tendencia contraria, pues el sentido de ellas es el de que el Estado debe procurar el establecimiento de seguros sociales, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes, y en general todas las instituciones de prevención social.

De la misma manera, en materia agraria, el Estado interviene con un espíritu de ayuda y de impulsión en forma de los campesinos a quienes benefician las dotaciones y restituciones de tierras. Existen entre las leyes relativas al crédito agrícola y ejidal una serie de actividades que el Estado desarrolla con el propósito de facilitar a los particulares el beneficio del crédito bancario para

mejorar la situación en que se encuentran.

En lo que hace a las atribuciones para limitar y vigilar la actividad privada, sin que pueda apreciarse una orientación perfectamente decidida, sí es indudable que la legislación de nuestro país ha entrado por el sendero que conduce al régimen de policía de que hablamos poco antes.

c) Atribuciones del Estado para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. La finalidad que el Estado persigue de promover todo lo que pueda redundar en favor del bienestar público, la convicción de que determinados intereses colectivos no pueden satisfacerse por las empresas privadas, la necesidad que el Estado tiene de allegarse medios económicos para su sostenimiento y la de crear los medios adecuados para poder realizar otras atribuciones, lo llevan a la intervención más enérgica que el Estado tiene respecto de la actividad de los particulares, y cuya intervención puede asumir diversos grados.

La forma más atenuada es, sin duda, cuando la actividad del Estado se combina con la privada lo cual puede ocurrir, bien realizando una actividad paralela, como es el caso en materia de instrucción privada, como acontece en las empresas de economía mixta que forman el punto intermedio entre la empresa particular y la gestión del poder público, y que se distinguen de la primera en que tienen por objeto un interés general, y de la segunda, por su economía interna que se ajusta a los métodos de la empresa privada.

La forma más radical consiste en la exclusión de la actividad privada y la substitución completa del Estado, por medio del monopolio que crea así un sistema de economía centralizada opuesto al de libre concurrencia, cuando los particulares no disponen de los medios adecuados para realizar la empresa, cuando ésta no es comercialmente lucrativa o cuando el Estado asume una actividad con un fin no lucrativo, de conservación o de defensa.

Respecto a la categoría de atribuciones de que se viene hablando, la doctrina liberal sostiene que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades del orden privado, porque su organización misma se lo impide, ya que implica un sistema complicado de relaciones entre funcionarios y empleados que no

se acomoda a la rapidez y elasticidad que exige el negocio lucrativo. Además, no existe el interés personal, que es la base del desarrollo de la empresa comercial, ni la competencia técnica que se requiere, y por el contrario domina el criterio político, que no es el indicado para el éxito de dicha empresa y que necesariamente falsea el juego de la libre concurrencia.

Por estas razones la doctrina liberal tolera, excepcionalmente, la substitución del Estado en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación económica adecuada, que no hay empresa privada que pueda interesarse en realizarla.

Las tesis estatistas objetan los argumentos de la doctrina liberal diciendo que ellos parten de la organización actual del Estado; pero que en realidad, no se afronta la cuestión en el plano en que debe colocarse o sea, en el de considerar que no hay ninguna razón de esencia que impida que el Estado se organice en las empresas que substituyan a las particulares, en forma semejante a ésta, estableciendo una organización técnica en la que se supriman las trabas y lentitudes de la organización burocrática y la desviación a que puede conducir la selección del personal con un criterio político. Ningún inconveniente de principio existe para conceder a los encargados de la empresa un interés personal que simule su iniciativa, ni para que, en general, el manejo de la empresa pueda ser eficaz.

Sin embargo, no todas las ramas del estatismo sostienen que el Estado deba suplir en la misma extensión a las empresas privadas.

La base que en principio acepta nuestra legislación, es la del sistema liberal. Obligado el Estado por el artículo 28 constitucional para intervenir para perseguir y castigar todo acto que tienda a contrariar la libre concurrencia, se encuentra impedido por la misma razón para realizar cualquier actividad económica que pueda enfrentarse con la de los particulares y para desvirtuar la libre concurrencia que el propio precepto considera como bastante para armonizar los factores que intervienen en la lucha económica.

Pero este principio sufre algunas excepciones. Así, en primer término, el artículo 27 constitucional establece como facultades exclusivas de la nación la explotación del petróleo de los hidro-



carburos sólidos, líquidos o gaseosos, y la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público y el mismo artículo 28 constitucional establece con el carácter de monopolios oficiales, la acuñación de monedas, los servicios de correo, telégrafos, de radiotelegrafía y la emisión de billetes.

En segundo lugar, la legislación de nuestro país establece algunos casos de concurrencia de la actividad oficial con la privada, siendo de citarse por su importancia el servicio de la beneficencia, el servicio de la enseñanza, la explotación de algunas riquezas naturales y de vías de comunicación.

Por último, ha existido también una tendencia, que data desde fines del siglo pasado, a combinar la acción oficial con la privada en determinados casos en que hay un interés colectivo en el desarrollo de un servicio y en que éste requiere ser manejado de acuerdo con las formas de la vida comercial. Puede citarse como ejemplos de esta tendencia, la organización de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, los Bancos de México, Nacional de Crédito Agrícola, Nacional de Crédito Ejidal, Nacional de Obras y Servicios Públicos, etc.<sup>4</sup>

Intimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, continúa diciendo Gabino Fraga, encontramos el de las funciones del mismo. En la práctica, como antes dijimos, se usan indistintamente esos términos; pero ellos hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su significación exacta.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga una misma atribución.

Será fácil apreciar la relación que guardan a las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial estudiando el papel que juega cada una de las últimas en la realización de las primeras.

I. Respecto a la primera categoría de atribuciones, o sea

la de las que se refieren a la reglamentación de la actividad de los particulares, la función legislativa constituye el medio de realizar esa regulación, puesto que ella se hace por normas generales de derecho.

La función administrativa interviene muy poco en esta categoría. Sin embargo, pueden señalarse varios casos notables en esta intervención:

a) En primer término y tratándose de relaciones familiares, es por medio de funciones administrativas que se presta al servicio del registro civil que da validez, publicidad y certidumbre a esas relaciones.

b) De igual manera, los registros de propiedad y de comercio, cuyas relaciones son también administrativas, constituyen medios adecuados para dar estabilidad a las relaciones privadas.

c) El servicio notarial, impuesto como forzoso en unos casos y voluntario en los demás constituye otra de las formas en que la función administrativa interviene con motivo de la primera categoría de atribuciones que venimos estudiando.

La intervención de la función administrativa va creciendo a medida que la legislación civil se va transformando de supletoria a imperativa.

Por lo que hace a la función jurisdiccional, constituye también otro de los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones de reglamentación de la actividad privada.

En efecto, en las relaciones entre particulares surgen numerosos conflictos a cuya resolución el Estado debe proveer para hacer respetar la reglamentación que ha hecho de esas relaciones. El medio para conseguir ese resultado es la función jurisdiccional.

II. En cuanto al fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares, que constituyen la segunda categoría de atribuciones, la función legislativa es el medio de crear la competencia de los agentes públicos para realizar esos actos de fomento, limitación y vigilancia determinando, por medio de normas generales, en qué deben consistir estos actos y cuál es la situación jurídica de los particulares a quienes afectan.

La función administrativa tiene aquí un amplio campo de acción. El fomento, la limitación y la vigilancia son actos que necesariamente deben tener un alcance concreto, individual.

El otorgamiento de una subvención, el cobro de un impuesto, la realización de un acto de beneficencia constituyen actos que determinan situaciones jurídicas individuales.

El control de los actos particulares, por medio de la vigilancia que sobre ellos se tenga, es un acto material que forma parte de la función administrativa.

Lo mismo ocurre con el otorgamiento de licencias y permisos para desarrollar una actividad especial, pues esos actos condicionan la aplicación de regímenes generales, creados de antemano, a un caso individual.

Por último, todos estos actos pueden dar lugar a conflictos y para ese caso la función jurisdiccional, resolviendo esos conflictos constituye otro de los medios de que el Estado se vale para realizar esta segunda categoría de atribuciones.

III. La tercera categoría de atribuciones en la clasificación adoptada es la relativa a la substitución total o parcial del Estado a la actividad de los particulares o la combinación con esta última.

Aquí también es la función legislativa un medio para desarrollar esas atribuciones; ella se encarga de organizar las empresas que el Estado ha de asumir, la competencia de los agentes públicos en esas empresas, la situación de los particulares que se han de beneficiar con sus servicios.

La función administrativa es otro de los medios de que el Estado se vale para realizar las mismas atribuciones pues el funcionamiento de las empresas se verifica por actos materiales y jurídicos de alcance individual.

Por último, como también puede surgir conflictos con motivo del ejercicio de estas actividades, la función jurisdiccional está llamada igualmente a intervenir.

El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria de la teoría de la división de Poderes que es de donde aquélla deriva.

La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría: a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente.

Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos cómo las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse, como lo demostrarán los ejemplos que más adelante se estudiarán, funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos poderes tienen, entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo.

Esta circunstancia es precisamente la que impone la adopción de dos puntos de vista diferentes para apreciar las funciones del Estado, pues, como vamos a ver más adelante, la eficacia de éstas se regula a la vez por el criterio formal, o sea por el carácter del órgano que las realiza, y por el material, o sea por el contenido mismo de las funciones.

Además, siendo la regla general que coincida el carácter formal con el carácter material, para que un Poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en substancia de las que normalmente les son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional, y esta base de interpretación es, por sí sola, bastante para justificar la necesidad de hacer el estudio de las funciones desde los dos puntos de vista a que nos hemos estado refiriendo.<sup>5</sup>

Serra Rojas, por su parte señala que: "se han tomado diversos criterios para clasificar la acción del Estado, en uno de ellos se establece las relaciones que existen entre las atribuciones y la actividad de los particulares. De esta manera se distingue tres categorías de atribuciones: a.—Primera categoría: La reglamentación de la actividad privada, que consiste en regular la actividad de los particulares en las relaciones que ellos tienen entre sí, con el fin de asegurar el buen orden de estas relaciones.

El profesor Bonnard, autor de esta clasificación, manifiesta que esta reglamentación es susceptible de presentarse bajo aspectos variados que es necesario precisar: por medio de disposiciones imperativas y supletorias; reglamentando la actividad privada por

la vía represiva y por vía preventiva; reglamentando la modificación de los patrimonios privados.

b.—Segunda categoría: El fomento y vigilancia de la actividad privada.—El fomento consiste en facilitar o ayudar a la actividad privada y presenta formas múltiples y variadas y la vigilancia que implica una intervención del Estado en ocasión de las diferentes manifestaciones de una actividad privada, con el propósito de ejercer sobre ellas una cierta acción particular y asegurar así la observación de la reglamentación que le es impuesta, bajo la forma de control, de una declaración del particular o de una autorización previa.

c.—Tercera categoría: La substitución de la actividad privada por la actividad del Estado. El Estado reemplaza al particular y proporciona el servicio o prestación.

También debemos aludir a la opinión de Alessi que expresa: “el conjunto de la actividad administrativa se puede encuadrar en cuatro grupos:

1.—Una actividad que se refiere a la organización jurídica objetiva o subjetiva del ente administrativo;

2.—Una actividad para conseguir los medios necesarios para el funcionamiento de la maquinaria estatal;

3.—Una actividad dirigida a asegurar el orden jurídico y la seguridad social en las relaciones internas y la seguridad del Estado en las relaciones externas, y

4.—Una actividad dirigida a proporcionar utilidad a los particulares bien de orden jurídico, como el servicio del registro de la propiedad, bien de orden económico-social en relación con las necesidades físicas, económicas, intelectuales, etc. de la población”.

El distinguido profesor de Lieja, André Büttenbach, nos dice que cuando se trata de definir la acción de la administración y de los servicios públicos por el ejercicio de la función administrativa se pueden llevar a cabo por una pura descripción de los modos y procedimientos de intervención de la administración.

La acción del Estado puede tener por objeto:

a.—La reglamentación, la vigilancia y el control de la actividad privada;

b.—La ayuda a la iniciativa privada y a las empresas priva-

das de interés colectivo;

c.—La creación y la gestión de servicios públicos, y

d.—La administración juzgando los conflictos, es decir, lo que se denomina contencioso administrativo.

Tales son, consideradas en su aspecto material, los principales fines de la actividad administrativa.

Pero debemos referirnos a los medios de acción de las personas públicas y de los servicios públicos administrativos. Para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos y de una manera general para realizar su misión, las personas públicas y la administración, disponen de los siguientes medios:

a.—De personas físicas que son los titulares de sus órganos y de sus agentes;

b.—De Poderes Jurídicos que les son propios: el de realizar actos administrativos cuyos caracteres son diferentes a los actos jurídicos realizados por los particulares; y

c.—De bienes materiales: dominio público y privado, finanzas públicas".<sup>6</sup>

#### c) El Poder Político.

Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el Poder del Grupo.

García Maynez señala que "ese poder es unas veces de tipo coactivo; otras, carece de este carácter. El poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo, es decir, con medios propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento. Ello aparece con toda claridad incluso en las organizaciones no estatales más poderosas del mundo, como la Iglesia Católica. Esta última no puede, por sí misma, constreñir a sus fieles o a sus sacerdotes a que permanezcan en su seno, a no ser que el Estado le preste su apoyo.

Si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino meramente disciplinarios. El poder de denominación es, en cambio irresistible. Los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma vio-

lenta, contra la voluntad del obligado.

Cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, éste tiene su fuente en la voluntad del Estado. Ello equivale a sostener que no se trata de un poder propio, sino derivado. Dicho principio, universalmente admitido en nuestros días, no posee, sin embargo, valor absoluto. En las épocas en que el poder político no se había consolidado, habría sido imposible postularlo. Durante la Edad Media, por ejemplo, hubo agrupaciones no estatales que gozaban, en mayor o menor medida de un poder de dominación independiente. Este fue el caso de la Iglesia Católica, que a menudo hizo valer su autoridad aun en contra del Estado. Lo mismo ocurrió con numerosos señores feudales, cuyo poder no era siempre el producto de una delegación de origen estatal.

Para un gran número de autores, la soberanía es un atributo esencial del poder político. Dicho concepto puede ser caracterizado tanto negativamente como en forma positiva. En su primer aspecto implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitación impuestas al mismo por un poder extraño. El poder soberano es, por ende, el más alto o supremo. Es, también, un poder independiente. El carácter de independencia revélase, sobre todo en las relaciones con otras potencias; la nota de supremacía aparece de manera más clara en los vínculos internos del poder con los individuos y colectividades que forman parte del Estado.

Para ciertos juristas, la soberanía tiene un tercer atributo. El poder soberano, declaran, debe ser ilimitado o ilimitable. En la actualidad esta tesis suele ser unánimemente repudiada. Aun cuando el poder soberano sea el más alto y no dependa de ningún otro, hállese, sin embargo, sometido al derecho y, en tal sentido, posee determinadas restricciones. Si el poder político fuese omnipotente, dice Jellinek podría suprimir el orden jurídico, introducir la anarquía y, en una palabra, destruirse a sí mismo. El poder estatal encuentra una limitación en la necesidad de ser poder jurídico, es decir poder cuyo ejercicio se halla normativamente regulado. "El Estado puede, es verdad, elegir su constitución; pero es imprescindible que tenga alguna. La anarquía es una posibilidad de hecho, no de derecho".

La sujeción de la actividad estatal al orden jurídico no im-



plica la destrucción del concepto de soberanía, porque las limitaciones impuestas por tal orden derivan del mismo Estado y, en este sentido, representan una autolimitación. Ahora bien, dicha limitación es una de las manifestaciones de la capacidad que el Estado tiene de determinarse a sí mismo, o autonomía. El poder estatal dejaría de ser soberano sólo en la hipótesis de que las limitaciones jurídicas impuestas a su ejercicio derivasen de un poder ajeno.

La noción de que hablamos es puramente formal, ya que nada tiene que ver con el contenido del poder político. Simplemente expresa el carácter supremo e independiente de éste.

Un estudio sobre el origen y evolución del mismo revela que la soberanía no es atributo esencial del poder del Estado. Hay, en efecto, Estados soberanos y no soberanos. El de la Edad Media, por ejemplo, no tenía aquel atributo, pero era, no obstante, Estado. Y, en nuestra época, los Estados miembros de una Federación no son, relativamente a ésta, soberanos, ya que se encuentran sujetos a la constitución general y a las leyes federales.

Es, pues, necesario descubrir los atributos permanentes del poder político y encontrar un criterio que permita distinguir entre sí el Estado soberano y el no soberano. A tal estudio estarán consagradas las secciones que siguen.

La característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho. La existencia del Poder político encuéntrase condicionada por la de un órgano independiente, encargado de ejercer tal poder. Cuando una agrupación está organizada de acuerdo con una norma que emana de un poder ajeno, no es posible atribuirle naturaleza estatal. Los Estados miembros de una Federación son verdaderos Estados, precisamente porque la organización de los mismos se basa en leyes propias y, en primer término, en las constituciones locales. Los municipios, en cambio, no son Estados, pues su organización se funda en las leyes de la comunidad a que pertenecen. Cosa análoga puede afirmarse, por ejemplo, de las colonias británicas, en relación con el Reino Unido.

Otro atributo esencial del Poder del Estado es la autonomía. Consiste ésta en la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas.

Tal autonomía manifiéstase no sólo en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares. Por ello es que el orden jurídico estatal está integrado tanto por reglas de organización como por normas de compartimiento.

La distinción entre Estados soberanos y no soberanos suele formularse de este modo: los primeros por sí mismo, dentro de los límites creados o reconocidos por ellos, establecer libremente el contenido de su propia competencia; los segundos, aun cuando pueden darse normas, sólo tienen tal facultad dentro de los límites de su poder estatal. Pero estos límites no representan una auto-limitación, como es el caso del Estado soberano sino que tienen su fundamento en el orden jurídico de la comunidad de que forman parte. El artículo 115 de nuestra Constitución establece, por ejemplo, que “los Estados de la federación adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”. Y el artículo 40 dispone: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Hemos dicho que el Estado constituye una unidad; de aquí deriva, como consecuencia necesaria, el principio de la indivisibilidad de su poder.

El principio de la indivisibilidad aplicase tanto a los Estados soberanos como a los no soberanos. La soberanía, atributo esencial de los Estados del primer tipo, no es susceptible de aumento ni de disminución. No hay soberanía limitada, compartida o dividida. Varios Estados soberanos pueden coexistir uno al lado del otro, pero nunca como titulares del mismo poder.

Al principio de la indivisibilidad parece oponerse la doctrina de la división de poderes. El filósofo inglés Hobbes sostuvo ya con gran énfasis, en el siglo XVII, la tesis de que la divisibilidad del poder político conduce a la disolución del Estado. A este punto de vista se opone la famosa doctrina de Montesquieu, según la cual en el Estado debe haber tres poderes independientes e

iguales entre sí, que se equilibran recíprocamente. Como lo ha observado Jellinek, Montesquieu no se plantea el problema general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes poderes con tal unidad. La teoría a que aludimos llevó a varios autores a negar el carácter unitario de la organización estatal y a sostener que se halla dividida "en tres personas morales distintas" que se completan mutuamente. Este fue, por ejemplo, el punto de vista definido por Kant. Los teóricos de la Constitución Norteamericana sostuvieron, desde un principio que el poder político pertenece originalmente al pueblo, el cual lo reparte, de acuerdo con las normas constitucionales, entre los diferentes órganos del Estado. En el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se estableció igualmente el principio de que "la soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible". Para resolver la contradicción entre tal postulado y las diferentes funciones de los órganos estatales, Sieyès esbozó más tarde la distinción entre poder constituyente, cuyo titular es el pueblo y poderes constituídos. En las constituciones de los diferentes países se conserva el principio de la unidad del Estado, pero se admite, en mayor o menor escala, la separación de los poderes. El poder estatal unitario y soberano se hace recibir unas veces en la persona del monarca, otras, en el pueblo.

La fórmula más clara para la solución de la antítesis la ha acuñado Jellinek, al decir que cada órgano estatal representa, en los límites de su competencia, el poder del Estado. Así, pues, puede haber una división de competencias sin que el poder resulte repartido. "Sea cual fuere el número de los órganos, el poder estatal es siempre único".

"El pueblo leemos en el artículo 41 de nuestra Constitución Federal ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Y en el 49 se establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

En principio, a cada uno de los poderes corresponde una fun-

ción propia: la legislativa al Congreso, la jurisdiccional a los Jueces y tribunales, la administrativa al Poder Ejecutivo. Pero la distinción no es absoluta, ya que los diversos poderes no ejercen exclusivamente la función que se les atribuye. Este hecho ha dado origen a la distinción entre funciones formales y funciones materiales.

Desde el punto de vista material, cada función presenta características propias que permiten definirla, sea cual fuere el órgano estatal que la realice.

La función legislativa consiste en la formulación de normas jurídicas generales; la jurisdicción establece relativamente a casos concretos, el derecho incierto o controvertido; la administración consiste, por último, en la ejecución, dentro de los límites fijados por la ley de una serie de tareas concretas, tendientes a la realización de intereses generales.

En el sentido formal, las funciones no son definidas de acuerdo con su naturaleza, sino atendiendo al órgano que las cumple. Desde este punto de vista es formalmente legislativo todo acto del Congreso; formalmente jurisdiccional, todo acto de los jueces o tribunales; formalmente administrativo, todo acto del poder ejecutivo.

Infiérese de aquí la posibilidad de que un acto tenga desde el punto de vista material distinto carácter del que se le atribuye desde el otro punto de vista. Por ejemplo: el ejercicio de las facultades que el artículo 73 de nuestra Constitución Federal concede al Congreso de la Unión, de admitir nuevos Estados o Territorios; de erigir en Estados los Territorios, cuando se reúnen los requisitos que la misma Constitución señala, o de formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, representa, desde el punto de vista formal, el desempeño de una función legislativa; pero, desde el punto de vista material, tiene carácter administrativo. De manera semejante, la facultad concedida al Presidente para expedir reglamentos, a fin de proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes, es formalmente administrativa, pero materialmente legislativa. Por último, son materialmente administrativas, aún cuando desde el punto de vista formal sean jurisdiccionales las facultades que ejerce entre nosotros la Suprema Corte de Justicia al nombrar Jueces de Distrito

y Magistrados de Circuito; al cambiar la residencia de los mismos o al nombrar al Secretario y a los empleados de la propia Corte".<sup>7</sup>

Con lo que llevamos expuesto, consideramos que hemos proporcionado las bases teóricas y doctrinarias que se requieren para el debido tratamiento del tema genérico La Reforma Agraria y el Poder Político.

Una vez precisado el concepto de Estado, sus elementos, sus fines, atribuciones y funciones, así como el del Poder Político, estamos en condiciones de hablar de la Política Agraria, su concepto y naturaleza y los factores que la determinan, a lo que está destinado el capítulo siguiente.

- 3 Eduardo García Maynez.—Introducción al estudio del derecho.—Décima Edición.—Editorial Porrúa, México, 1961.—Pág. 97.
- 2 Andrés Serra Rojas.—Derecho Administrativo.—Segunda Edición.—Editorial Porrúa, México, 1961.—Pág. 43.
- 2 Andrés Serra Rojas.—Ob. Cit. Pág. 183.
- 4 Gabino Fraga.—Derecho Administrativo.—Décima cuarta Edición.—Editorial Porrúa, México, 1971.—Pág. 9.
- 5 Gabino Fraga.—Ob. Cit. Pág. 24.
- 6 Andrés Serra Rojas.—Ob. Cit. Pág. 55.
- 7 Eduardo García Máynez.—Ob. Cit. Pág. 102.

**BIBLIOTECA CENTRAL**  
**U. N. A. M.**

## CAPITULO II

### POLITICA AGRARIA

- a) Concepto.
- b) Naturaleza.
- c) Factores que la determinan.

#### a) Concepto.

A efecto de dar un concepto adecuado respecto del término política agraria, es necesario señalar previamente lo que se entiende por política en general.

La palabra política, dice Serra Rojas, viene de la voz griega "polis", que significa el Estado-ciudad, de allí se ha generalizado la expresión hasta comprender todas las finalidades relacionadas con el Estado. El estado convertido en objeto de conocimiento ha originado diversas disciplinas políticas, cuyos límites aún no son muy precisos en la ciencia política moderna.

En la vida de relación, determinadas actividades sociales se refieren al Estado bajo diversos ángulos y constituyen actos que pueden influir en la creación y mantenimiento de un orden estatal determinado.

Desde la obra clásica de G. Jellinek, la política se consideró como la ciencia práctica del Estado o ciencia aplicada, que estudia el modo como el estado puede alcanzar determinados fines. El propio autor planteó el dilema de la controversia moderna sobre la naturaleza de las ciencias que estudian al Estado. La doctrina del Estado contiene esencialmente juicios de mero conocimiento, en tanto que el contenido de la política está formado por juicios de valoración, es decir, la política no es una ciencia de lo que es, sino de lo que debe ser.

Ante la diversidad de sentidos, el profesor Sánchez Agesta

resume esas diversas significaciones en tres sentidos fundamentales:

a.—La política como actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder;

b.—La política como lucha, oposición o disyunción; y

c.—La política como actividad orientada por un fin.

Estos diversos sentidos mantienen una relación que los unifica y es la idea de orden social, la realización del bien común, el orden de la convivencia.

La política en su aspecto subjetivo se refiere a la política como actividad humana y debe distinguirse de la política en su aspecto objetivo, es decir, en sus creaciones, contenidos y objetos.

Se alude a la política como ciencia y como arte. El propio Jellinek nos dice: "La ciencia y el arte de la política está la una respecto a la otra en la relación en que se encuentran los principios generales con el arte que los aplica a casos concretos. El arte del Estado, que no es meramente empírico, ha de ocuparse de dar forma a relaciones públicas concretas conforme a principios reconocidos, teniendo en cuenta el conjunto de circunstancias estrictamente individuales bajo las cuales se presente el problema. Hasta qué punto puede descansar tal arte en reglas generales que sirven de guía a los políticos, es cosa que cae dentro de la cuestión ya muy antigua de si es posible y en qué medida, enseñar la moral".

En unos cuantos términos la política como arte es un conocimiento "que enseña cómo se alcanzan del modo más adecuado ciertas finalidades políticas en determinadas condiciones y aprovechando ciertas eventualidades de la vida humana o política", según la definición de O.G. Fischbach. De este mismo autor repetimos su concepto científico de política: "La misión de la política en sentido estricto consiste, en investigar las formas de convivencia humana que solamente se aplican al Estado. Por el contrario, la política como ciencia es el conocimiento, logrado mediante el examen e investigación de las instituciones estatales, de cómo es posible influir en la vida política; en otras palabras, aspira a la adquisición de un módulo o de un sistema de normas experimentales para juzgar los acontecimientos políticos, y la posibilidad de influir en los mismos".



El arte de la política prescinde de generalizaciones y descien-  
de a la habilidad para su aplicación particular o concreta, tratan-  
do de investigar las soluciones particulares que se relacionan con  
los propósitos que el estado lleva a cabo.

“La ciencia política, que busca una descripción y clasificac-  
ción exacta de las instituciones políticas y una determinación  
precisa de las fuerzas que las crean y controlan, se puede distin-  
guir del arte y de la política y de la filosofía política”.

“El arte de la política tiene como fin la determinación de los  
principios y las reglas de conducta que es necesario observar para  
operar eficientemente con las instituciones políticas”.

“La Filosofía de la política o teoría política, trata sobre ge-  
neralizaciones, más bien que con datos particulares, busca deter-  
minadas abstracciones fundamentales y esenciales. La filosofía  
jurídica de la política, busca determinar la naturaleza del Estado  
como creador y ejecutor de la Ley. La filosofía ética de la política  
trata de fijar la naturaleza y la esfera de autoridad del Estado,  
a la luz de los propósitos para los cuales el Estado existe. Define  
el Estado en términos de sus fines y juzga su organización y acti-  
vidad de acuerdo con la extensión en que se cumplen con estos  
fines”.

El derecho político es un concepto estricto, que se limita a  
estudiar las normas que rigen la organización del Estado. La teo-  
ría es materia del derecho político, cuando la doctrina, teoría o  
principio se transforma en un principio de general observancia.

Finalmente, la ciencia política pertenece al grupo de las cien-  
cias culturales, porque los fenómenos políticos son fenómenos so-  
ciales. Todas estas disciplinas nos proporcionan metódicamente  
clasificados los conocimientos relativos al Estado”.<sup>1</sup>

Así, podemos sostener, con Jellinek, que la política constitu-  
ye el conjunto de conocimientos ordenados y sistematizados, ge-  
nerales y válidos, que tiene por objeto determinar la forma como  
el Estado puede alcanzar sus propios fines.

Sentada esta primera premisa, estamos en condiciones de  
abordar lo relativo a ese sector de la política, que es la política  
agraria.

Con relación a la política agraria y a los factores que la  
determinan, Oscar Delgado, en su estudio denominado “Las élites

del Poder Versus la Reforma Agraria”, que refiere en particular a Latinoamérica, afirma: “El objeto de estudio de esta investigación es la política en Latinoamérica. Los sujetos de estudio implícitos son los grupos que toman (o dejan de tomar) las decisiones: los responsables de las políticas agrarias, las élites del poder en el nivel nacional. Para el análisis comparativo, las unidades de estudio son las 20 naciones latinoamericanas.

Uno de los interrogantes que sugiere la presente investigación es el de si una sociedad puede transformar radicalmente su estructura agraria por los medios llamados evolutivos. Históricamente este fenómeno no ha acontecido en América Latina, pues donde quiera que ha ocurrido esta clase de cambio ha sido consecuencia de revoluciones populares (México, Bolivia y Cuba).

Chile y Venezuela adelantan en el presente proceso de reforma por la vía evolutiva, a un ritmo lento y en escala limitada que resultan “veloces” y en “gran escala” frente a la inactividad del resto de países latinoamericanos. Por tratarse de programas relativamente recientes y todavía en proceso, no parecería justo confrontarlos con las reformas revolucionarias, pero tampoco es posible incluirlos dentro de este grupo, puesto que no han alcanzado igual profundidad. El resto de las naciones no ha registrado todavía cambios inducidos en la tenencia de la tierra que pudieran equipararse con los programas de Chile y Venezuela —ni tampoco revoluciones políticas semejantes a las de México, Bolivia y Cuba.

Entonces, parece consecuente afirmar que en Latinoamérica la revolución popular es condición suficiente para el advenimiento del cambio profundo de la estructura agraria; e inversamente, que la persistencia en el poder de las élites tradicionales es también condición suficiente para impedir ese cambio relevante. Quedaría por esclarecer la condición de necesidad en ambas proposiciones.

La filosofía política ha suministrado un modelo para explicar los grandes cambios sociales de los procesos de continuidad y de cambio. En el extremo hacia el cual se supone por vía de hipótesis que corrientemente se dirige el cambio, se encuentran dos alternativas: la reforma o la revolución. En el otro extremo se encuentran el conservatismo, es decir, la preservación de la sociedad tradicional. La reforma cumple siempre papeles específicos: uno

de ellos consiste en que se la presenta como un agente de cambio, cuando en la realidad muy poco o nada pretende cambiar; por lo tanto, una sedicente reforma puede convertirse fácilmente en una insustituible aliada del conservatismo. Simula la gestión de cambios pero en verdad conserva las estructuras y las instituciones pre-existentes, impidiendo a su vez que el cambio tienda a ser revolucionario.

Las masas de la población, al multiplicarse sus grupos de referencia y sus expectativas de movilidad social, exigirán cada vez más servicios, derechos y oportunidades. A su turno, las élites tradicionales dominantes tendrán que hacer nuevas concesiones, y para satisfacer las exigencias de la población deberán estimular el incremento de las tasas de desarrollo económico. No se trata de poner en duda que por el largo camino de la reforma puede llegarse tan lejos como lo han mostrado las sociedades occidentales industrializadas, pero sí de la efectividad de esta vía en las economías subdesarrolladas, para problemas tan agudos y de solución tan urgente como es la transformación profunda de las estructuras agrarias.

Para que los cambios puedan generar reacciones en cadena hacia el desarrollo, creemos necesario tomar en cuenta dos condiciones: que sean profundos, esto es, radicales, y que discurran con la máxima velocidad tolerable. En las sociedades duales o plurales —aún en los sectores en donde prevalece un fuerte atraso económico, social y cultural— el cambio radical y rápido en estos órdenes no será, por supuesto, inmanente sino trascendente; no será espontáneo o “natural” sino dirigido o inducido.

Se ha dicho que un obstáculo para el desarrollo en Latinoamérica es, sin duda, la actual distribución de los recursos productivos (entre ellos la tierra y el agua) y de los ingresos, ¿Cómo producir una transferencia parcial de la riqueza, el ingreso, el poder y el status social —acumulados asimétricamente por el pequeño grupo que los ha venido detentando en beneficio de los grandes grupos de población que carecen de ellos casi totalmente?

Durante la colonia, e incluso posterioridad a la emancipación del dominio español en América Latina, se ha mantenido dicha desigualdad en la distribución de los recursos y de los ingresos. La concentración de la tierra, por ejemplo, se ha mantenido a

pesar de haberse abolido la institución legal de los mayorazgos en el siglo pasado.

La colonización ibérica ha dejado por doquier una forma de latifundio muy particular y muy general. Después de la Independencia, estos latifundios continuaron siendo durante mucho tiempo el tipo dominante de propiedad agrícola y lo siguen siendo en muchos casos. Aunque son latifundios, raro es que sean grandes explotaciones pues la gran propiedad arcaica tiende a una organización de tipo señorial.

Periódicamente han llegado a proponerse algunas no drásticas tendientes a buscar una mejor distribución de la tierra. Tales planteamientos se refieren al impuesto territorial progresivo sobre las tierras ociosas, a la colonización dirigida y a la construcción de "distritos de riego". Todos han fracasado como medios para lograr el mejoramiento en la estructura de la tenencia: en el primer caso, porque los propietarios han evitado siempre el pago de tributos fiscales justos; en los dos últimos, porque el costo de los asentamientos en la colonización y de las inversiones en obras de riego, así como la insignificancia numérica de los beneficiarios en relación a la población rural que necesita ayuda, constituyen un factor limitante en los programas del Estado. De este modo, no se alcanza a proveer siquiera una mínima parte de las demandas del crecimiento demográfico, sin contar a la población preexistente que no posee tierras a ningún título.

a) La tributación agrícola. Los impuestos a la tierra no sólo han sido muy bajos en sus cánones, sino que las obligaciones no se han pagado conforme a las tarifas, toda vez que, corrientemente, las declaraciones para efectos fiscales, son subvaluadas en Latinoamérica. Esta situación invariablemente tolerada por el Estado ha llevado a institucionalizar en América Latina la evasión de tributos. Además, no se ha establecido el gravamen sobre la capacidad potencial del uso de la tierra, ni tampoco se ha acompañado dicho gravamen de progresividad en la tasación. En otras palabras, el impuesto territorial no ha servido como mecanismo disuador de la subutilización del recurso tierra ni como redistribuidor de ingresos agrícolas. Así, los impuestos dondequiera en América Latina no han podido operar ni como inductores del incremento del uso y de la explotación racional de la tierra, ni tampoco han

contribuido a la formación de la empresa agrícola capitalista. Como lo expresa H. P. Wald, una autoridad en esta materia: En muchos países de América Latina el uso intensivo del impuesto sobre la tierra está bloqueado, a veces por razones administrativas, pero con más frecuencia por la oposición de grupos políticamente poderosos de grandes terratenientes. Aún cuando varios cambios tributarios pueden ayudar a controlar la subutilización de la tierra ésta es una situación que probablemente tendrá que ser remediada directamente con medidas de reforma agraria.

Es interesante anotar un juicio de otro economista experto en tributación agrícola:

En definitiva, las posibilidades de la tributación agrícola están limitadas cuando se trata de utilizarlas como medio de transformación de la estructura agraria. Su eficacia depende de un excesivo número de condiciones que deben llenarse con antelación.

b) La colonización. Con el mismo resultado negativo se pretendía supuestamente resolver el problema a través de la colonización y recolonización dirigidas (apertura de tierras vírgenes o reapertura de tierras previamente explotadas). Pero esta forma de encararlo resultaba tan insuficiente que muchos han llegado a identificarla como una "táctica dilatoria", "expediente desviacionista" o "paliativo" de que echan mano aquellas autoridades que custodian intereses creados y que por lo tanto optan por diferir las soluciones. El economista Carroll ha escrito:

Los programas de distribución en Latinoamérica han sido generalmente, de dos tipos principales: el "redistributivo" se ha preocupado por la adquisición de grandes fincas en las áreas ya cultivadas, y su subdivisión y reasignación a campesinos que suelen vivir en la misma zona. El segundo enfoque, el de la "colonización", ha consistido en el desarrollo y establecimiento sistemático de nuevas zonas (generalmente en tierras públicas), mediante la apertura de tierras vírgenes o en virtud del riego. Se admite generalmente que la "colonización" no sólo no altera la distribución básica de propiedad, poder e ingresos, sino que en algunos países es utilizada como medida dilatoria o modo de distraer la opinión con el propósito de evitar reformas "redistributivas".

Por otra parte, la Fao declara a este respecto: Es desiluso-

nante que en América Latina los progresos efectivos logrados sean tan escasos e inadecuados, dando la impresión de que los proyectos de distribución y de colonización, aún cuando se realicen con eficiencia, benefician a un número muy limitado de personas sin tierra y afectan sólo a una pequeña fracción de las tierras ociosas o de los recursos agrícolas no desarrollados de los países. Si se considera que el crecimiento vegetativo de la población en la mayoría de los países es de un 2.5 a un 3% y que, en general, gran parte de las familias campesinas carecen de tierras apropiadas, es evidente que los actuales programas están muy lejos de lograr una solución al problema.

c) Los distritos de riego. El descrédito en que han incurrido las colonizaciones y la vía tributaria como ineficaces correctivos de las estructuras agrarias, quizá haya llevado a los grupos interesados en la reforma agraria a imaginar nuevos paliativos, a fin de burlar la redistribución directa de las tierras privadas. En Colombia, después de haber sido aprobada una ley llamada de "reforma social agraria" (ley 135 de 1961) y de haberse fundado el correspondiente Instituto encargado de aplicar dicha ley, los terratenientes que gozan de inmenso poder en ese país y que al parecer cuentan con el apoyo de la mayoría de los miembros de la propia Junta Directiva del Incora han venido impidiendo que este organismo inicie las expropiaciones y cumpla sus objetivos, el más importante de los cuales es servir como redistribuidor de la tierra. En su lugar, el Incora ha decidido confundir reforma agraria con construcción de presas para suministrar riego. En los siguientes términos se ha ofrecido oficialmente una justificación de la nueva política antirreformista del Incora:

La certeza de que sólo gracias a un aumento de la productividad agropecuaria que impulsa el desarrollo de los otros sectores de la economía se podrá solucionar el problema de empleo e ingreso del conjunto de las gentes campesinas y conseguir así el desarrollo general del país, ha llevado a situar los mayores esfuerzos en programas a la explotación intensiva y racional de los mejores suelos. Para conseguir esta meta se ha creído indispensable adecuar en primer término los suelos aluviales mediante obras de riego y avenamiento".

De lo anterior, cabe señalar que la política agraria es la for-

ma como el Estado intenta regular la cuestión del campo, ya tratando de sostener una situación por considerarla conveniente, ya procurando nuevas soluciones, tanto por etapas o en forma inmediata e incluso violenta y radical.

El análisis de las diversas políticas agrarias, es decir, de las diferentes posturas a adoptar frente a los problemas del campo, será materia del siguiente capítulo, por lo que nos reservamos su análisis para esa oportunidad.

#### b) Naturaleza.

Si hemos entendido por política agraria la actitud del Estado frente al problema del campo, podemos derivar que la naturaleza de esta actividad no es otra que la de una actividad política, es decir, es parte del actuar cotidiano de un pueblo y de un Estado, con todas sus implicaciones, tales como la inquietud de las gentes, exteriorizada por un partido político.

Es decir, en nuestro concepto, la política no implica solamente la actividad estatal, sino la actividad de todo un pueblo dirigido a fines comunes de solución de problemas compartidos. Por eso, un indicador importante de esta cuestión, es el análisis de la actitud de los partidos políticos frente a los problemas del campo.

Oscar Delgado, en su estudio que hemos venido comentando anteriormente, alude a los partidos políticos y las reformas agrarias, en términos claros, precisos, robusteciendo sus consideraciones nuestro punto de vista, por lo que a continuación desarrollaremos una reseña pormenorizada de sus inquietudes, que refiere en términos generales a la gran mayoría de los pueblos latinoamericanos.

Señala Delgado que los grandes partidos políticos latinoamericanos son instrumentos artificiales manipulados por las élites del poder que se oponen a la reforma agraria. En una época de transición en la que han cambiado los valores y los objetivos de la sociedad, las élites han obstaculizado la modernización de los partidos políticos tradicionales mayoritarios cuya dirección no ha escapado a su control. Se ha perdido así la oportunidad de establecer canales formales de comunicación e interacción entre ellas y las masas, y este rechazo de audiencia preserva a las élites de exposición y receptividad de los anhelos de la masa. Esto es comprende mejor cuando se observa la estrategia de las élites para

ahogar las crecientes expectativas de cambio y de participación de los grupos medios, obreros y campesinos.

Junto a los partidos políticos siempre se encuentran, por otra parte, las empresas periodísticas (a menudo establecimientos de propiedad de una sola familia de la élite) que difunden las ideologías de la élite y las imágenes del liderazgo tradicional y carismático.

Las dificultades para responder a la pregunta sobre la orientación conservadora, reformista o revolucionaria de los sectores medios desaparecen cuando se juzga la acción real de los partidos actualmente en el poder en América Latina. En general, son conservadores con antifaz reformista, con las únicas posibles excepciones de Cuba (dictadura de un partido revolucionario alienado a un líder carismático); México y Bolivia (partido único reformista); los partidos únicos regresivos manipulados por los dictadores de Haití, Paraguay, Nicaragua y El Salvador; y los partidos reformistas de Chile (Democracia Cristiana y Frap) y Venezuela (Ad y Urd). Es difícil incluir en las excepciones a Acción Popular del Perú, considerando que sus realizaciones en el poder no han correspondido, ciertamente, a sus programas reformistas preelectorales. Es cierto que no puede esperarse de ningún movimiento joven que asciende al poder el que pueda poner en práctica ad pedem litterae sus promesas electorales, y que agrupaciones que alguna vez profesaron ideologías revolucionarias (como el venezolano Ad; el peruano Apra; el colombiano Mrl) reajustaren sus programas en la medida en que se ensanchaba su base electoral y concertaban alianzas con algunos sectores de la burguesía.

Tal vez no exista en América Latina un solo partido en verdad moderno, continúa afirmando Delgado, no sólo con respecto a una ideología ajustada a las necesidades del desarrollo social y el crecimiento económico, sino en el aspecto formal de su estructura interna y su organización. Casi todos son, en uno u otro sentido, partidos tradicionales. Probablemente unos pocos podrán ser clasificados con cierta imprecisión como transicionales (en Chile, la Argentina y Venezuela). El punto es importante porque, aún cuando referido a las propias agrupaciones mayoritarias, el carácter tradicional de los grandes partidos afecta a los partidos pequeños y nuevos (relativamente modernos en sus programas y



orientados hacia los cambios sociales), en el sentido de que éstos a menudo son estructurados sobre bases igualmente tradicionales. Esto acontece, por ejemplo, en el Mrl de Colombia concebido a imagen y semejanza de los viejos partidos liberal y conservador dirigido por un caudillo único que sin consultar con la base y el liderazgo intermedio, toma omnímodamente la totalidad de las decisiones y concentra el poder de negociación. La autocracia en la sociedad y en el Estado se refleja así en muchos nuevos partidos que paradójicamente ostentan en sus programas anhelos de aumentar la participación obrera y campesina, y de "democratización de las élites".

También podría afirmarse que las grandes agrupaciones mayoritarias no son "partidos" strictu sensu, sino camarillas que el día de elecciones movilizan a la población para que concurra a las urnas. Esta población emite el sufragio casi compulsivamente, sin deliberación racional actitudes motivadas en los mismos valores tradicionales y de control social. La falta de conciencia social de la ciudadanía la lleva a menudo a elegir en los poderes ejecutivos y en los parlamentos a las élites que antagonizan con sus propios intereses. Los campesinos sin tierras votan así por los parlamentarios que con mayor ardor van a oponerse a la reforma agraria.

Por lo que a la estructura de esos partidos se refiere, pertenecen sin lugar a dudas al tipo que hoy se denomina de "notables" o de "caucus" en la terminología anglosajona. Tradicionales jefes locales, vinculados entre sí, se apoyaban en la ocasión debida, el momento de las elecciones en organizaciones flotantes de interesados secundarios, que ponían en marcha los parafernalia acostumbrados de asambleas, reuniones y declaraciones orales o escritas de propósitos y promesas, sin que la participación de los miembros de semejantes partidos llegara más allá de la emisión del voto, o de la asistencia más o menos entusiasta y temporal a algunos de aquellos actos. Los partidos tradicionales de "notables" han existido y existen por todas partes con igual cariz.

En general, puede afirmarse que en América Latina los "partidos" son mecanismos de defensa y cómodos legitimadores de los líderes y factores de poder tradicionales, y que lejos de activar el cambio social, sus funciones son más bien estabilizadoras y naturalizadoras, cuando no obstructoras del cambio. Existe una oclu-

sión del canal de los partidos institucionalizados en cuanto ellos pudieran servir de ascensores para la movilidad social vertical y agentes del cambio (por ejemplo, inductores de la reforma agraria). Casi la totalidad de los partidos tradicionales (independientemente de que se encuentren en el poder o en la oposición, o de que se denominan "liberales", "conservadores" o "radicales" en el Brasil: "Social-Democráticos" o "nacional-democráticos") son en esencia conservadores, están dominados por caudillos y familias tradicionales, carecen de organización y de canales de comunicación con la base popular, aún cuando recluten a la mayor parte del electorado nacional. Lejos de movilizar a la opinión pública con programas de reforma agraria, cuando no se oponen abiertamente a ella guardan un silencio que constituye una forma de oposición disfrazada.

Las excepciones provienen más bien de los nuevos y todavía muy pequeños movimientos políticos, que ahora empiezan a surgir en la región como consecuencia de la expansión de la escala social y del comienzo del proceso de secularización en los países de menor atraso económico. Los grandes partidos tradicionales que hoy se encuentran en el poder (y muchos de los partidos de "oposición", que resultan igualmente tradicionales) empiezan a perder fuerza electoral, si bien a un ritmo todavía muy lento (Colombia, el Uruguay). En otras áreas, en cambio (como en Centroamérica, Paraguay, el Ecuador y el Brasil) la continuidad sigue siendo muy fuerte. Los nuevos movimientos surgidos como una reacción contra el conservatismo de los grandes partidos dominantes se han presentado ante la opinión, dondequiera, con ideologías demócrata-cristianas o socialistas.

Los partidos políticos mayoritarios, controlados por élites (incluidos los grandes terratenientes), no presentan programas de reforma agraria en sus campañas electorales, con excepción de los partidos chilenos y venezolanos. En los demás países, la bandera de la reforma agraria suele ser agitada casi exclusivamente por los partidos nuevos y los pequeños partidos. Aún cuando muchas veces omiten la presentación formal de un programa de reforma técnicamente elaborado, ellos parecen ser sinceros cuando agitan esta bandera de lucha política. El futuro de la reforma agraria en la mayoría de Latinoamérica parece radicar, en el incremento de

la fuerza relativa de estas pequeñas agrupaciones en lucha contra la tradición y los poderes económicos y políticos prevalecientes.

Los países que han tenido una revolución popular se caracterizan por la persistencia de un partido único, a saber: en Cuba, el Partido Único de la Revolución Socialista (no se han celebrado elecciones); en México, el PRI (91% del voto); en Bolivia, el MNR (89% del voto presidencial), 89% de la Cámara y 100% del Senado). Asimismo, predomina el partido único en las dictaduras regresivas de sociedades atrasadas: en Haití el partido Unidad Nacional (100% del voto "presidencial"); en Paraguay, el Partido Colorado (87% del voto); en Nicaragua, el Partido Liberal Nacionalista (90% del voto), y en El Salvador, el Partido Conciliación Nacional (69% del voto). En Colombia, el llamado Frente Nacional (formado por el Partido Conservador, 36%, y el Partido Liberal, 34%) opera como un partido singular cuyos componentes se reparten por partes iguales el botín de la administración pública. En conjunto, en la elección de 1964 la coalición del Frente Nacional recibió el 70% de los votos, y la oposición (MRL y ANAPO) el restante 30%.

El bipartidismo se encuentra en el Uruguay (partido Nacional "Blanco", 47%; Partido Colorado, 45%), en Honduras (Partido Liberal, 61%; Partido Nacionalista, 30%) y en Costa Rica (partido Nacional, 50%; Partido Republicano Nacional, 35%). El sistema de tres partidos se encuentra en el Perú (acción popular, 30%; APRA, 34%; Unión Nacional Oriísta, 26%). El multipartidismo se presenta en la Argentina, Chile y Venezuela, donde los dos partidos mayoritarios apenas alcanzan, respectivamente, el 68%, 54% y 53% del voto. En el Brasil, no obstante la proliferación de pequeños partidos, los tres mayoritarios suman el 71% del voto y los dos mayores, ambos derechistas, el 51%).

Desde luego, las ideas anteriores, que en su mayoría comparativas, reflejan la importancia que tiene la actividad Política en la cuestión Agraria, Delgado abunda en su estudio y hace mención de las Estrategias preventivas, sosteniendo que: "Los científicos sociales que han estudiado los procesos de los cambios políticos en sociedad subdesarrolladas, entre ellas las de Latinoamérica, parecen hallarse de acuerdo en que los cambios políticos pueden ser determinados por oligarquías o élites durante un cierto

tiempo, mediante golpes de fuerza o artificios diversos, pero que el proceso como tal es inevitable aún si acontecen las llamadas "reversiones" sociales. También parecen hallarse de acuerdo en que en la coyuntura actual, o se adelanta la modernización y la democratización de las sociedades por la vía evolutiva, o el proceso no se detendrá y sobrevendrá casi inevitablemente la revolución popular. La mayoría de los científicos que así exponen el problema expresan sus deseos de que el desarrollo social y económico como proceso inevitable se adelante pacíficamente, esto es, a base de reformas efectivas y no por el camino de la revolución violenta.

Las oligarquías neo-tradicionales, y paradójicamente también las de transición, basadas ambas en estructuras agrarias anacrónicas, se oponen abiertamente a tolerar el paso a la transformación agraria. El problema se torna aún más aparentemente insoluble, toda vez que las posibilidades para la adopción de políticas tendientes al logro de alguna mejoría en el régimen de tenencia se circunscriben a sociedades gobernadas por clases medias en sustitución de las viejas oligarquías o élites tradicionales (Chile y Venezuela). En estas condiciones, sin una amplia y rápida movilidad social vertical acompañada de una movilización que permita el acceso de clases medias y populares al poder, y una amplia participación de las masas en la vida nacional, y sin cambios radicales en instituciones, normas y valores tradicionales, parece ser improbable la prescripción y aplicación de medidas para transformar las estructuras agrarias. Uno de los valores que constituyen una barrera para la sustitución de élite en Latinoamérica, es el predominio del status social adscrito (heredado) y la irrelevancia del status social adquirido mediante el reconocimiento de las realizaciones individuales".

"Si los latifundios con la cooperación de los expresados aliados históricos y presentes, el Ejército tradicional y la Iglesia tradicional continuarán provocando una oleada de retorno a las dictaduras militares regresivas en Latinoamérica, sin duda podrán prolongar por algún tiempo el disfrute de sus privilegios, pero de este modo están acelerando su autodestrucción al estimular la oposición revolucionaria. El dilema fue señalado por el presidente Kennedy, en referencia a Latinoamérica: "La historia ha dejado

a los gobiernos sin el margen de seguridad entre la revolución pacífica y la revolución violenta. Ya no se dispone de un intervalo de tranquilidad. Aquellos que hacen imposible una revolución

“Si la situación actual (el control que ejercen los terratenientes en los Congresos, en los países con fachada democrática) permite mantener un estado de conservatismo agrario sin llegar a los excesos de la dictadura militar, no por eso habrá sido resuelto de hecho el problema de las masas de la población rural. En uno u otro caso, podría llegar el momento (quizá algunos países se encuentren ahora en las vísperas) de un punto crítico más allá del cual sería demasiado tarde para contener la revolución rural. La ayuda que para contenerla pudieran prestar los ejércitos tradicionales a los latifundistas, bien podría ser insuficiente en ese momento”.

“Por otra parte, con ayuda de los medios de comunicación de masas (prensa, radio, cine, televisión) que los latifundistas y sus aliados efectivamente controlan, es posible engañar a gran parte de la opinión pública y a las masas (que no han adquirido una conciencia de clases y se encuentran socialmente enajenadas) haciéndolas creer que son “reformas agrarias” las insignificantes legislaciones incumplidas. En este aspecto resulta estratégica la red consistente y sistemática de instrumentos para la denominación o supraordinación, manipuladas (incluso en el nivel subliminal) por las élites latinoamericanas. El economista norteamericano Ernest Feder parece advertirlo cuando escribe: Los pacífica, harán inevitable una revolución violenta”.

obstáculos para los cambios en la estructura y funciones del sector rural pueden ser innumerables, debido a que los instrumentos forjados por los seres humanos para mantener la estructura prevaleciente de la sociedad, no sólo son numerosos sino que gozan de la capacidad de la sutileza y el ingenio. Además, dichos instrumentos pueden ser usados con el respaldo de una maquinaria coercitiva muy poderosa. Asimismo, tales obstáculos pueden hundir sus raíces en el derecho, la economía, las relaciones sociales y políticas y la cultura”.

“Pero no siempre será posible engañar indefinidamente al campesino analfabeto y miserable, quien continuará tan insatisfecho, o más aún que antes de las renovadas acometidas de sus

engañadores. Así estará en disponibilidad para ser incitado por líderes rurales, quienes terminarán induciéndolo a lanzarse por la única vía abierta a la desesperación: la violencia. Cuando esto ocurra ya ha ocurrido en México, Bolivia y Cuba de nada valdrá el aparentemente ingenioso rótulo de "reformas agrarias" dado a unas leyes que no se cumplen, o a las microparcelaciones y microcolonizaciones. En tal caso, valdrá menos todavía la indecisión social, la inmovilidad, el onminoso silencio que sobre el problema agrario guardan las oligarquías tradicionales del resto de naciones del grupo conservador agrario, dentro del cual se han incluido a aquellos países gobernados por dictaduras militares regresivas (el Brasil, Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Haití, etcétera)".

"Estrategias represivas. No son pocos los casos de represiones brutales de la inconformidad de los campesinos e indígenas latinoamericanos. Por desgracia todavía está por escribirse esta lacerante historia de la crueldad de muchos latifundistas, quienes en esta empresa inhumana no sólo han gozado de impunidad sino que han utilizado a las fuerzas armadas puestas a su disposición por sus aliados en el poder a modo de milicias pretorianas. Los ejemplos abundan y los pocos casos que en seguida se citarán son datos muy incompletos, que sólo pretenden respaldar el juicio. Una investigación sistemática sobre los conflictos agrarios en Latinoamérica podría esclarecer incógnitas relativas a los procesos y a los efectos funcionales y disfuncionales de las tensiones y conflictos sobre la estructura. En algunos casos, la represión estrangula durante un cierto lapso los ímpetus reivindicatorios de los grupos campesinos; en otros, la pérdida de vidas humanas ha sido el alto costo de pequeños o importantes logros para ellos".

"La historia recuerda la llamada Guerra de Castas en Yucatán, un conflicto agrario en el que fueron muertos decenas de miles de campesinos mayas. En El Salvador, en 1932, se registró un verdadero asesinato colectivo de 17 000 campesinos, acribillados por las balas de la fuerza armada y las "milicias civiles". En 1928, en Colombia, fueron masacrados 1 400 trabajadores rurales "y heridos 7 000" cuando se declararon en huelga en la plantación bananera de la United Fruit Co. (en el departamento del Magdalena). Más recientemente, durante la década 1952-1961, la

violencia en Colombia arroja un saldo de 2 000 000 víctimas campesinas. La sangría rural no ha cesado todavía en este país, si bien ha decrecido notablemente a partir de 1964. En el Perú, en el período 1960-1962, varios centenares de campesinos fueron masacrados por fuerzas armadas al servicio de la oligarquía peruana. En 1960, en Tingo María, Pillao Rancas, Paramonga, Pichirgua, Huapra y Tacalpo En 1692. en Yanahuanca fueron muertos 22 campesinos, además de 8 comuneros en Ambo (Huámuc). Finalmente, en la masacre de la Convención en Chaullay, entre Huadquiña y Quillabampa) cayeron acribillados 46 campesinos, algunos de ellos líderes sindicales rurales”.

“Fuerzas cruzadas. Examinando las posibilidades para una reforma agraria ordenada en la América Latina, encontramos por igual algunas facilidades potenciales como también algunas dificultades. Unas y otras pueden analizarse en relación tanto a factores internos como externos con referencia a cada una de las naciones latinoamericanas”.

“Si los grupos que resisten a la reforma agraria están provistos para su defensa de una estrategia y una táctica defensivas, del mismo modo los grupos que demandan la reforma agraria deberán proveerse de una estrategia y una táctica para el ataque. La reforma agraria advendrá espontáneamente a una sociedad. Históricamente pueden demostrarse que a ninguna ha llegado de este modo. Allí donde no sea demandada, en las sociedades subdesarrolladas, la oligarquía dominante no la concederá voluntariamente a las masas dominadas. La presión múltiple (popular, de la clase media no comprometida y de intelligentsia insobornable) sobre las élites del poder será una condición necesaria”.

“Si la presión está organizada y fortalecida, llegará a ser una amenaza para la continuidad en el poder de la oligarquía dominante, y el grupo en el poder deberá entonces elegir entre la alternativa de hacer concesiones o exponer su propia permanencia y estabilidad en el gobierno. Si la presión es débil y está desorganizada, podrá ser reprimida maquiavélicamente con los instrumentos de ataque defensa del león o el zorro, o de ambos. La categoría de las concesiones puede estar relacionada con el grado de la amenaza que penda sobre el grupo en el poder; con la debilidad de algunos o de todos los miembros del grupo; con la in-

filtración en este grupo de personas influidas o convencidas de la argumentación de los reformistas, y con los enclaves personales —en el mismo poderoso grupo— de individuos que representen intereses económicos secundarios y terciarios, deseosos del mejoramiento de los niveles de vida y del poder adquisitivo de la población rural, como medios para la expansión de los mercados de sus productos y servicios”.

“Los argumentos de los reformistas agrarios giran alrededor de los postulados de la democracia política y social; en los ideales de igualdad y justicia social preconizados en la Declaración Universal de los derechos Humanos y en algunos textos jurídicos y legales muchas veces pretermitidos; en los ideales de “evolución”, “progreso”, “cambio social” o “revolución social”; en el “desarrollo económico” o “modernización” de las sociedades, etc.”

“La revolución o la reforma agraria son hoy socorridas banderas de lucha de los partidos y movimientos sociales revolucionarios y reformistas. Tales movimientos no son exclusivamente comunistas —como hábilmente lo difunde el grupo de latifundistas y sus aliados históricos, a través de los principales medios de comunicación de masas, que se hayan bajo su control—. También hay movimientos revolucionarios no comunistas, auspiciados por los socialistas, los demócrata-cristianos y los nacionalistas no-fascistas en Latinoamérica. A diferencia de los socialistas y demócratacristianos de las sociedades industrializadas y de elevado consumo en masa —que son acentuadamente conformistas— en Latinoamérica estos grupos vienen orientando su acción política hacia el cambio radical de las estructuras, apelando incluso a la revolución no-comunista. Ellos han evaluado la lentitud y en cierto modo la inoperancia de la vía evolucionista en una región subdesarrollada económicamente —cuyas sociedades son dominadas con mano de hierro por rígidas oligarquías tradicionales, que obstaculizan sistemáticamente el desarrollo económico, la extensión de la democracia y la movilidad social—. Asimismo, se ha creído que sin ser imposible resulta extremadamente difícil lograr por la vía pacífica una genuina reforma agraria; podría quizás acontecer, si las oligarquías latinoamericanas llegaran a ceder a las presiones, decidiendo finalmente conceder la reforma de la estructura agraria para no exponerse a perderlo todo en el



“remolino” “revolucionario”.

“La presión interna pro-reforma agraria estará motivada en postulados lógicos e ideológicos cuando la ejerce la intelligentsia; en postulados políticos o simplemente electorales si es ejercida por políticos de profesión; en necesidades vitales y sociales insatisfechas, o como reacción contra constantes injusticias de que son víctimas los campesinos, si la presión es ejercida por ellos mismos. Las manifestaciones de la presión campesina son típicas. Los campesinos latinoamericanos pocas veces hacen peticiones formales ante las autoridades: cuando la insatisfacción de estos grupos campesinos alcanzan un clímax, en su desesperación llegarán a las vías de hecho y consumarán acciones concretas de protesta. La presión popular, en suma, se traducirá en la organización de estructuras formales, (asociaciones voluntarias) que constituyen grupos de presión para demandar la reforma; sin embargo, también se registrarán protestas, levantamientos y revueltas, generalmente anárquicos, a veces anatómicos. Esto ha ocurrido en la última década, en Colombia, y en años más recientes en el Brasil y el Perú”.

“Hasta aquí se han esbozado algunos factores internos favorables y desfavorables a la reforma agraria. Un factor externo es la legitimación científica de la búsqueda de la reforma agraria. Proviene de organismos internacionales (diversas agencias de las naciones Unidas, entre ellas Fao, Cepal, OIT, Cida, etc.) que basados en investigaciones científicas de alto nivel aseguran que la reforma agraria constituye un prerrequisito esencial para el desarrollo económico, social y político de los países subdesarrollados. Otro factor externo favorable a la reforma —tal vez el más influyente sobre la población— es el efecto de demostración de las revoluciones agrarias mexicanas, boliviana, cubana y china (que emplean el instrumento de la confiscación), o de otras reformas en países asiáticos no-comunistas que (como en Taiwan y Japón) pagan la compensación con bonos o términos redimibles, con productos agrícolas o con acciones industriales”.

“En suma, el paso de una sociedad moderna, —es decir la transición parece requerir el salto de un estado de conservatismo agrario a otro de transformación agraria. Si las élites en el poder no realizan este cambio, la sociedad transicional se torna

prerevolucionaria y así aumenta su exposición a la salida revolucionaria del tipo nacional— popular.”

“Mediante estrategias preventivas y repressivas puede diferirse la erupción revolucionaria, pero la indecisión social, la abstención en las soluciones a los problemas, reactivan los gérmenes del descontento. La movilización social, es decir, el aumento en la participación política, económica y social de las masas, también podrá diferirse mediante el uso de la persuasión engañosa o la fuerza (las estrategias tipo zorro o tipo león), pero esto entraría en peligrosa contradicción con la creciente difusión e interiorización del valor “democracia representativa” sobre el que se basan las instituciones políticas en la mayoría de los países de la región. Jaques Chonchol ha expresado esta idea en forma adecuada cuando asevera: La tarca de la reforma agraria da en nuestros países mucho más allá de un simple problema de administración rural o de eficiencia productiva de los nuevos predios que se creen y de los predios que subsistan. Su objetivo es la integración de la masa de los sub-humanos a la comunidad total y también a la comunidad política. Existe una contradicción profunda en aquellos que pretenden realizar regímenes democráticos en estructuras económico-sociales como las que hoy día priman en nuestro continente. La esencia de una sociedad democrática —mucho más que el régimen parlamentario, que no es sino una de las fórmulas posibles de la democracia es la igualdad de oportunidades para educarse, para conseguir trabajo, para expresar libremente el pensamiento y para elevarse en la sociedad de acuerdo con los méritos intrínsecos de cada hombre. Pero esta igualdad de oportunidades es prácticamente un mito para la gran mayoría. En América Latina no hay permeabilidad social y coexisten sin integrarse verdaderas castas cerradas con oportunidades muy distintas (con un desarrollo limitado) en beneficio de la pequeña oligarquía dominante y no de toda la población. En el presente trabajo se ha intentado dar un enfoque político al estudio de las estructuras agrarias latinoamericanas, y se ha visto cómo ellas corresponden en algún modo a la distribución de los poderes políticos y económicos en la región. A un gobierno revolucionario reformistas o conservador corresponderá una política agraria semejante, y de la aplicación de dichas políticas derivarán estructuras agrarias revo-

lucionarias, reformistas o conservadoras, de acuerdo con nuestra definición de estos tipos de estructuras de regímenes de tenencia”.

“Se ha tratado de surgir aquí que en condiciones “morales” del predominio oligárquico surgen dificultades que hacen difícil si no imposible la transición de un estado de conservatismo agrario a otro dinámica de transformación agraria. Del mismo modo, se han sugerido algunas dificultades para la transformación evolutiva del poder, de una élite dinámica u oligarquía tradicional a un gobierno de clases medias u oligarquía modernizante, compatible con la realización efectiva de cambios estructurales —entre éstos, la adopción de verdaderas y no simuladas reformas agrarias. Mientras tales obstáculos institucionales no logran ser salvados, cuanto se diga en favor de las reformas agrarias no pasará de ser una vana retórica”.

“Tal como se han concebido por las élites tradicionales en el poder, las políticas (en proceso o en proyecto) inexactamente llamadas de reforma agraria, no resolverán el problema agrario. Sobre todo, estas políticas serán un eficaz instrumento ideológico en manos de la tradicional aristocracia latifundista, ya que se le permitirán conservar intacta la vieja estructura agraria de latifundio y la explotación secular de los campesinos al mismo tiempo que proclamar a los cuatro vientos la falacia de que esta estructura está siendo transformada”.<sup>3</sup>

c) Factores que la determinan.

Podemos señalar como factores que determinan el establecimiento de una política agraria; las relaciones entre el hombre y la tierra, los cambio de la población y el problema de la necesidad de los recursos agrícolas básicos para la subsistencia humana; cuestiones que traen aparejados valores a seguir, que en nuestro concepto son la dignificación y superación de la clase campesina, en lo individual, en lo familiar y en lo social, la reestructuración de los sistemas productivos y la implantación y reconocimiento de la justicia social en el campo.

En un estudio titulado elementos para una teoría del cambio agrario, que resumen su intervención en el Congreso Latinoamericano de Sociología, que se llevó a cabo en Bogotá, en julio de 1964, Solon Barraclough señala que la existencia de un serio problema agrario en América Latina ciertamente no necesita docu-

mentación y el que tal haya sido el objetivo de esa comisión, evidencia el conocimiento profesional de su presencia. El agudo debate sobre reforma agraria a través de todo el continente y las crecientes manifestaciones de inquietud rural demuestran que el problema no se limita a discusiones académicas. La mayor evidencia de su importancia es mostrada por la insatisfactoria tasa de crecimiento de la producción agrícola, el alza de precios de los elementos e importaciones, la desnutrición y los bajos niveles de la vida e ingresos.

Afirma que existe un acuerdo general entre políticos y científicos sociales acerca de la existencia de un problema agrario, pero no hay unanimidad acerca de sus causas o de los pasos que se han tomado para resolverlo. Las soluciones propuestas van desde las reformas agrarias revolucionarias para la redistribución de la tierra a los campesinos, hasta la industrialización forzada para absolver en las ciudades gran parte de la actual población campesina; mientras las recomendaciones políticas para cumplir estas propuestas van desde la doctrina económica liberal del *laissez-faire* hasta la totalidad de los medios de planeamientos, controles y subsidios. Una razón de esta controversia es, por supuesto, puramente ideológica; ningún análisis de evidencia empírica cambiaría las opiniones de los partidarios.

Otra fuente de confusión, posiblemente más grande, es sin embargo, la tendencia de ver con mezquindad el problema agrario, como una simple distribución de recursos e inversión, o como un asunto de educación y desarrollo de la comunidad, más bien que como una cuestión de profundos cambios institucionales que afectan al mismo tiempo la verdadera estructura de la sociedad. Los métodos de análisis que asumen la estructura institucional para hacer estable (como un parámetro) son —para decirlo con suavidad— pobremente apropiados para el análisis del cambio institucional. El problema agrario en la América Latina puede estar relacionado con el desequilibrio social resultante de la rápida evolución social y económica que se presenta en la región. El crecimiento de la población, la revolución tecnológica y los valores cambiantes están procediendo a un ritmo más rápido en las áreas urbanas que en las rurales. Estas áreas, por su parte, están dejando sin ajuste, y antes bien sujetándolas a progresivas tensio-

nes y resistencias, a las instituciones tradicionales de la producción agrícola del poder político y de las relaciones sociales.

Sólo dentro tan amplio marco analítico, en vez del más limitado análisis económico convencional, es posible identificar los problemas reales en la política e indicar alternativas que realmente puedan ser aceptadas por los grupos que toman las decisiones. Si el problema agrario es de desequilibrio social y no sólo de distribución de recursos, obviamente entonces el tamaño óptimo de la parcela y otros interrogantes tan calurosamente debatidos ahora por los técnicos se verán como problemas de importancia secundaria solamente. Por otra parte, la noción de que los gobiernos pueden escoger entre problema de desarrollo agrícola, colonización, industrialización o reforma agraria puede mostrarse como falsa pues no son alternativas en conjunto sino cosas enteramente diferentes. Los gobiernos pueden escoger la reforma agraria en un sentido significativo tan difícilmente como pueden escoger reformas sociales revolucionarias en general, ya que ambas son en un último análisis las respuestas políticas a un complejo de presiones políticas (por ejemplo, la reforma de los derechos civiles en los Estados Unidos); esto no niega que las selecciones deban hacerse sino que los límites son más estrechos de lo que a menudo se presume.

Se admite que el concepto de equilibrio social, al igual que gran parte de la teoría económica y social, es tan heroico que linda con la metafísica, pero ello puede apuntar hacia hipótesis de gran utilidad y verificables. En la sociedad latinoamericana ha existido una clase de balance o equilibrio que ha permitido que el sistema "señorial" continúe la organización de la producción agrícola y domine las instituciones sociales y políticas durante la mayor parte de los últimos cuatro siglos. Las posibilidades de un

Se admite que el concepto de equilibrio social, al igual que gran parte de la teoría económica y social, es tan heroico que linda con la metafísica, pero ello puede apuntar hacia hipótesis de gran utilidad y verificables. En la sociedad latinoamericana ha existido una clase de balance o equilibrio que ha permitido que el sistema "señorial" continúe la organización de la producción agrícola y domine las instituciones sociales y políticas durante la mayor parte de los últimos cuatro siglos. Las posibilidades de un

“campesino” para cambiar su función económica y su posición social u obtener acceso al poder político siempre han sido pocas y severamente circunscritas. Es seguro que este orden social se ha mantenido en parte por la fuerza y no por el consentimiento de la masa de los “campesinos”. Estos siempre han resentido las supervivencias de la conquista y la esclavitud, y los numerosos levantamientos rurales desde la conquista penosamente dan crédito al mito del universalmente amado paternalismo benevolente. Pero un equilibrio no es menos real por ser mantenido por la fuerza. El dominio de la clase terrateniente en el sector rural latinoamericano, nunca fue tan seriamente amenazado antes del presente siglo por movimientos tales como las violentas revoluciones sociales que han tenido lugar en los sectores rurales de México, Bolivia y Cuba, así como por los cambios revolucionarios que están ocurriendo o que amenazan ocurrir en muchas otras áreas.

Continúa diciendo el autor en cita que existen tres amplias categorías que están ocurriendo en la región y que tienden a crear e intensificar los problemas de la tenencia de la tierra, aunque éstos son esencialmente independientes de los arreglos y orígenes de la posesión de la tierra. En primer lugar están los cambios en la población y los recursos agrícolas básicos, las relaciones entre el hombre y la tierra. Después están las nuevas oportunidades para la producción agrícola y el empleo que se originan en los nuevos y más amplios mercados, en la disponibilidad de nueva tecnología que desprende de todos los rincones del mundo, la alteración de las relaciones entre los costos y los precios, y del aumento de las oportunidades de trabajo extra-agrícola. Finalmente se encuentran los cambios ocurridos en los predominantes patrones de valores, aspiraciones y expectativas que son mantenidas generalmente en América Latina, especialmente el surgimiento del nacionalismo como una fuerza política importante.

A través del tiempo se ha argüido que la agricultura latinoamericana está denominada por grandes “latifundios” que controlan la mayor parte de la tierra en tanto que la mayoría de la población agrícola obtiene escasamente su subsistencia de los pequeños “minifundios”, suplementando sus escasos ingresos por medio de labores ocasionales fuera de las fincas. Los datos obtenidos en un estudio reciente sobre la tenencia de la tierra por el

Comité Interamericano de desarrollo Agrícola (CIDA) muestran que, mientras que éste estereotipo ha sido ampliamente simplificado, tampoco se haya lejos de la realidad. La estructura agrícola tradicional puede considerarse de varios "sistemas de tenencia de la tierra", es decir, diferentes patrones característicos de instituciones de tenencia que corresponden estrechamente a los sistemas sociales locales.

Cuando el desarrollo tecnológico es escaso, la tierra (y el consecuente control de la mano de obra) es la principal fuente de riqueza. El control sobre recurso tierra determina en gran parte la distribución de la riqueza en las regiones agrícolas atrasadas, desde el punto de vista tecnológico. Sin embargo, el ingreso de la tierra no puede ser logrado sin trabajo. De aquí que el patrón de la distribución de los derechos de propiedad vayan necesariamente acompañados de un sistema de relaciones interpersonales y entre grupos, relaciones que gobiernan la aplicación de trabajo a la tierra. Entonces, las relaciones de la tenencia de la tierra tienden a coincidir con las relaciones de poder, donde "poder es la capacidad generalizada de movilizar los recursos de la sociedad, incluyendo la riqueza y otros ingredientes como lo son las legalidades, responsabilidades políticas, etc. "La propiedad de la tierra es simplemente poder en el sentido weberiano, hasta el punto en que éste implica la habilidad real o potencial para hacer que los otros cumplan la voluntad de uno.

El estudio del CIDA en siete países ha intentado identificar los principales sistemas de tenencia y determinar algunas de sus relaciones con el desarrollo. Los sistemas de tenencia de la tierra típicos que fueron estudiadas, incluyeron las grandes plantaciones o grandes fincas comerciales, las grandes "haciendas" tradicionales, las comunidades de pequeños productores o minifundios, las pequeñas y medianas fincas comerciales, y varias situaciones transicionales. Cada uno de estos sistemas de tenencia presenta diferentes problemas para el desarrollo económico, pero todos ellos, sin lugar a duda, tendrán que ser modificados considerablemente si se quiere que la agricultura llene las demandas que se le han impuesto para lograr un rápido crecimiento económico.

La validez de nuestra teoría, afirma Barraclough, sobre el desequilibrio institucional depende de la ausencia de mecanismos

adecuados para lograr un ajuste automático en el sector agrario. Si los ajustes necesarios son inminentes aunque sólo retrasados, nuestra teoría tendría que ser reexpuesta con el concepto de asincronías (retrasos culturales). Actualmente están ocurriendo varios ajustes que son, sin embargo, insuficientes para prevenir la aparición de un problema agrario. Se pueden notar tres ajustes espontáneos importantes con referencia al crecimiento de la población agrícola y de la demanda urbana de productos agrícolas. Uno de ellos es la subdivisión acelerada de las propiedades agrícolas por medio de la herencia. El segundo es la migración hacia las ciudades y en algunos casos hacia las áreas del "frontera". El tercero es el aumento en la intensidad del uso de la tierra, del que se obtiene un incremento en la producción del área correspondiente.

Hay también intentos de ajustes promovidos por los gobiernos y agencias semi-públicas como respuestas a las crecientes presiones políticas. Estos incluyen la colonización y el desarrollo de nuevas unidades agrícolas, la promoción de nuevas industrias rurales, programas gubernamentales para estimular la producción agrícola, diversas clases de reforma agraria y medidas de bienestar rural. Casi invariablemente las consideraciones políticas han predominado en la planeación y ejecución de estos programas de ajuste iniciados por el sector público. Ellos han sido generalmente efectivos solo hasta el punto de que no han amenazado seriamente el poder, status y riqueza de los grandes propietarios y otros grupos predominantes. Casi lo mismo se podría decir para la organización de agrupaciones campesinas y movimientos como los sindicatos, cooperativas y agrupaciones políticas, ya que generalmente han tenido éxito sólo hasta el punto en que han provocado una fuerte oposición.

Lo esencial de una política agraria es político: distribución del poder, riqueza y posición social. Los patrones tradicionales de la tenencia de la tierra en América Latina están bajo el ataque de todos los lados, principalmente porque estas instituciones de tenencia de la tierra han sido el medio por el cual la distribución existente de poder, riqueza y posesión se regularon y legitimaron. Sin sorpresa alguna, la reforma agraria —la modificación de estas instituciones para beneficiar a los grupos "campesinos" tradicio-



nalmente desposeídos— es ahora el punto focal del debate agrario.

Los modelos clásicos de desarrollo económico indican que la agricultura debe contribuir al desarrollo por la provisión de: 1) abundantes alimentos baratos para la ascendente población urbana; 2) mano de obra para las industrias y servicios en expansión; 3) capital para la inversión, y 4) parte de un creciente mercado nacional para los productos manufacturados y otros bienes.

El análisis económico también puede contribuir a la determinación de la organización más eficiente de los recursos dentro de cierto marco institucional. La teoría, sin embargo, no clarifica mucho el proceso por el cual los cambios en las instituciones de tenencia de la tierra afectarían el desarrollo económico o cómo estos cambios de tenencia afectarían la contribución de la agricultura a este desarrollo. Se sabe muy poco sobre la manera en que los cambios en los sistemas sociales rurales, por ejemplo, afectarían la administración de fincas, la introducción de nuevas prácticas rurales o la manera en que los grandes propietarios invierten o gastan sus ingresos. Lo que sí es claro es que la organización social es una variable de suma importancia para la transformación agrícola y que los modelos económicos han fallado al no tomarla en consideración.

El problema agraria en Latinoamérica representa un gran reto para nosotros, los llamados científicos sociales. Uno se pregunta si podemos mostrar suficiente imaginación y perspicacia como para poder hacer las repreguntas pertinentes y encontrar suficientes datos empíricos como para contestarlas. Si no es posible, no hay ninguna posibilidad de que podemos ofrecer a los políticos asistencia significativa, proponiendo soluciones viables. Un análisis de varias de las alternativas que se han propuesto recientemente, descubre que ellas son de poca trascendencia para los problemas políticos de la reforma agraria, o inconsistentes para los requisitos de un rápido desarrollo económico. La tarea de desarrollar mejores alternativas no puede mantenerse dentro de los tradicionales límites disciplinarios de la economía, la sociología rural o la ciencia política, sino que tiene que sobrepasarlos lo mismo que ir más allá de las fronteras de otras especialidades como el Derecho y las ciencias agrícolas. Si pudiéramos sólo llegar a una definición clara del problema, podría decirse que hemos logrado algo".<sup>4</sup>

Nosotros estamos de acuerdo con que la esencia de una Política Agraria es política, puesto que es un sector de la Política en general y comparte sus principios, básicamente la distribución y organización del Poder.

Sin embargo, consideramos que es de gran importancia distinguir entre los factores que determina una Política Agraria y los factores que determina el surgimiento de una Reforma Agraria, puesto que la Reforma Agraria constituye ya una clase específica y concreta de la Política Agraria.

Así, hemos ya señalado cuáles son los factores que, en nuestra opinión, determinan una Política Agraria. Nos corresponde ahora analizar las diversas clases de Políticas Agrarias y posteriormente, nos referimos a la Reforma Agraria y el Poder Político, habremos de estudiar aquellos factores que determinan el significado de una Reforma Agraria.

- 1 Andrés Serra Rojas.—Ob. Cit. Pág. 60.
- 2 Oscar Delgado.—Las Elites del Poder versus la Reforma Agraria.—Reformas Agrarias en América Latina.—Primera Edición.—Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires, 1965.—Pág. 189.
- 3 Oscar Delgado.—Ob. Cit. Pág. 194.
- 4 Solon Barraclough.—Elementos para una teoría del cambio Agrario.—Reformas Agrarias en América Latina.—Pág. 172.

## CAPITULO III

### DIVERSAS CLASES DE POLITICAS AGRARIAS

- a) El Conservatismo Agrario.
- b) La Reforma Agraria.
- c) La Contra-Reforma Agraria.
- d) Posiciones intermedias.

#### a) El Conservatismo Agrario.

Se ha intentado hacer un examen de las diversas modalidades de la acción u omisión agraria de los gobiernos y se han considerado diversos criterios para la clasificación de los tres tipos y sus seis subtipos de dichas modalidades, encontrándose las siguientes variables: a) el número y la proporción de la población rural beneficiada en los programas públicos; b) el área y la proporción de tierra agrícola redistribuída, y c) la velocidad en la asignación de tierras, bien sea individualmente o a empresas agrícolas cooperativas o colectivas. El análisis basados en estos criterios ha permitido formular la siguiente clasificación:

A.—Transformación Agraria: Revolución Agraria y Reforma Agraria (Cuba, México, Chile);

B.—Cambio Parcial: Colonización, Parcelación (Venezuela); y

C.—Conservatismo Agrario: Colonización-Parcelación insignificante, Colonización Histórica o Conservación Agraria Rígida.

A.—La Transformación Agraria se caracteriza por una situación dinámica de las políticas agrarias, en el sentido de extender a toda, o a gran parte de la población rural, las oportunidades reales para el acceso a la tierra y para mejorar sus niveles de vida.

B.—El cambio parcial en la estructura agraria se opera con

una parcelación en escala relativa; sin embargo, sólo resultan afectados ciertos segmentos y funciones de la estructura agraria y no el conjunto de la misma.

C.—Por su parte, el Conservatismo Agrario se caracteriza por una situación idealmente estática en las políticas agrarias, en el sentido de mantener el statu quo en las relaciones sociales agrarias, abandonando a su suerte y no permitiendo las oportunidades reales que permitan un mejoramiento significativo en los niveles de vida del sector rural.

En el Conservatismo Agrario, resulta claro que las élites poderosas simplemente no quieren realizar ninguna Reforma Agraria y la legislación correspondiente pretenden mantener el estado de cosas existente. Como ejemplos de estas políticas, podemos señalar las del Brasil y El Salvador.

#### b) **La Reforma Agraria**

Debe distinguirse con claridad el concepto de Reforma Agraria de otras ideas o nociones que pudieran considerarse como similares o que, no obstante estar en íntima relación con ésta, son en esencia diversas.

“Nada más incorrecto, dice el maestro Manzanilla Schaffer, que confundir la Institución Reforma Agraria con el Derecho Agrario o con el problema Agrario. La primera, es una Institución compuesta por un conjunto de normas y principios que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural, realizando la justicia social distributiva, y cuyo fin principal consiste en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos y elevar los niveles de vida de la población campesina. El Derecho Agrario representa la forma como el legislador interpreta los fines de la Institución, regulando las diversas formas de tenencia y las relaciones del hombre con la tierra. Por su parte el problema agrario consiste en una determinada manifestación de la realidad social o económica, provocada por diferentes factores como pueden ser: deficiencias económicas, humanas, legislativas, de recursos naturales, etc.”<sup>1</sup>

La Reforma Agraria debe contener una finalidad esencialmente humana, es decir, estamos de acuerdo en que se busque una mejor distribución de la tierra, una adecuada regulación de los ejidos y pequeñas propiedades agrícolas, una eficiente asistencia

técnica, económica y social, dotándose al campesinado de los medios idóneos para obtener una mayor productividad de las tierras, incluyendo asesoramiento técnico, créditos agrícolas efectivos, etc., pero insistimos en que debe tomarse en cuenta la finalidad humana que implica la verdadera Reforma Agraria, procurando la elevación personal del campesino, llevando la seguridad social al campo, la educación elemental y rural, la superación del nivel familiar y social, la dignificación de la mujer campesino y en general la incorporación plena del campesinado a los logros de la vida moderna.

El Lic. Manzanilla Schaffer ha expresado: "La Reforma Agraria es una Institución compuesta de un conjunto de normas jurídicas, económicas, sociales y políticas, que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural y cuyos fines principales consisten en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos, realizar la justicia social distributiva y elevar el nivel de vida de los sectores campesinos. Dicho conjunto de normas se cristalizan cuando un país se avoca a resolver los problemas sociales y económicos que se derivan de la presión demográfica sobre los recursos naturales, es decir, cuando el crecimiento de la población no encuentra los canales distribuidores apropiados para resolver el problema de la ocupación productiva".

"De esta manera la Reforma Agraria viene a ser el medio más idóneo para darle la debida solución a estos problemas y, a la vez, para otorgar plenitud de vigencia a dos principios ineludibles; la justicia social distributiva y la elevación del nivel de vida de la población rural".<sup>2</sup>

Consideramos que este concepto que proporciona el maestro Manzanilla Schaffer expresa en forma completa la idea de Reforma Agraria ya que rene los factores de tipo económico, jurídico y social en una sola noción.

La Reforma Agraria como Institución presupone en primer término una regulación de tipo jurídico, porque solamente a través de los ordenamientos legales y precisamente con fundamento en ellos, se podrá cumplir la finalidad perseguida con esta Institución.

Por otra parte y como ya hemos esbozado con anterioridad, no deben olvidarse los aspectos económicos y sociales dentro de

la Reforma Agraria y es con base en esta idea que se ha dado fundamentalmente en nuestra patria una denominación más apropiada a esta cuestión y es la de Reforma Agraria Integral, que implica una solución total al problema del campesinado, en todos los aspectos.

Afirma el maestro Manzanilla Schaffer que "La Reforma Agraria Integral consiste en planeación democrática que el Estado hace para que el campesino reciba, conjuntamente con la tierra, el Crédito Agrícola, la asistencia técnica, la irrigación, la maquinaria, el Seguro Social y Agrícola, un precio de garantía en la compra de sus productos y todos los medios y servicios que el Estado puede proporcionar, para lograr el efectivo mejoramiento social y económico de la familia campesina y al mismo tiempo, el desarrollo de la comunidad rural".<sup>3</sup>

A fin de entender en forma adecuada la noción que hemos dado de Reforma Agraria, creemos pertinente señalar los presupuestos en virtud de los cuales se hace necesaria una Reforma Agraria.

Primeramente se requiere una desigual distribución de la tierra, requisito que se presenta de manera indubitable en la América Latina, en donde una figura muy común es el latifundio, es decir, la extensión desorbitada, en exceso grande, de tierras generalmente mal explotadas y en manos de una sola persona o empresa. En el latifundio se encuentra un patente desequilibrio entre los factores de la producción, siendo abundante la tierra y amplio el capital se domina en forma descomunal al factor trabajo.

En segundo término, se requiere pobreza rural, que se deriva desde luego de la mala distribución de la tierra, ya que existiendo un grupo mínimo de privilegios que lo dominan todo, existe una gran masa indeterminada de indigentes cuyo único patrimonio lo constituyen sus propias carencias.

Consecuencia de los dos requisitos señalados es la desigual participación en los beneficios económicos, lo cual propicia un empeoramiento paulatino de la situación de la clase campesina, que se hunde cada vez más en la pobreza, en la misma proporción que los grandes terratenientes se enriquecen a su costa.

Por último y como resultado de lo anterior surge una inestabilidad política y social. Por ésto es que gran parte de América

Latina es políticamente inestable y su población rural está totalmente marginada del desarrollo y de los beneficios económicos y sociales, siendo inadecuadas las instituciones políticas y jurídicas para dar cabida a cambios en las condiciones de la población rural, en virtud de lo cual la Reforma Agraria se convierte en un imperativo inaplazable.

Con base en lo expuesto, resulta obvio que la Reforma Agraria deba avocarse a la solución de la desigual distribución de la tierra y de los beneficios económicos obtenidos con su explotación así como la elevación del factor humano, la dignificación de la clase campesina a fin de merecer justificadamente el calificativo de Reforma Agraria Integral.

La Reforma Agraria, como ya hemos expresado con anterioridad, implica una ordenación tendiente a solucionar el problema del campo en todos sus aspectos, de donde se derivan como elementos básicos de esta Institución en primer lugar, el ser precisamente una ordenación, un conjunto de normas. El segundo elemento lo constiuyen las finalidades que persigue.

El maestro Manzanilla Schaffer, refiriéndose a la Reforma Agraria Mexicana, le señala las siguientes características o elementos primordiales:

A.—La Reforma Agraria Mexicana es producto de una revolución. Afirmando: "En nuestro país la Reforma Agraria se hizo dentro de un proceso social de convulsión armada para poder romper la hegemonía social, económica y política que el hacendado ejercía en la primera década del presente siglo".<sup>4</sup>

B.—La Reforma Agraria de México profundamente humanista, ya que, como establece nuestro autor, "toda la actividad que el Estado despliega para ejecutar sus postulados, es en beneficio directo del hombre y su familia, respetando su libertad y autodeterminación".<sup>5</sup>

C.—La Reforma Agraria Mexicana contiene el principio necesario e indispensable de la intervención estatal para poder realizar satisfactoriamente sus postulados.

D.—Nuestra Reforma Agraria mantiene la libertad e independencia del campesino mexicano, por medio del respeto a su libre autodeterminación.

E.—Nuestra Reforma Agraria es total, "en el sentido de ne-



garle utilidad social y económica a la gran propiedad tipo latifundio y organizar todas las formas de tenencia de la tierra, señalando límites precisos para la pequeña propiedad, sea agrícola o ganadera".<sup>6</sup>

F.—La Reforma Agraria contiene un principio socialista al substituir la propiedad privada de la tierra por propiedad ejidal y comunal.

G.—La Reforma Agraria de México tuvo su origen en una causa social; expresa Manzanilla Schaffer: "No fue la Reforma Agraria para el incremento de la producción, sino para la organización social y, como consecuencia de esto, la producción".<sup>7</sup>

Como otros elementos o características de la Reforma Agraria Mexicana, señala el Maestro Manzanilla Schaffer que es nacionalista, al comprender dentro del dominio nacional las tierras comprendidas dentro de su territorio; constiuye un factor de democratización de la tenencia de la tierra al señalar al ejido y la propiedad comunal formas de organización democráticas; constituye la base para lograr la consolidación de la industria nacional; tiende a elevar los sectores rurales de la nación a clase media, productora y consumidora; es estabilizadora de nuestras instituciones políticas; y, por último, representa la base indiscutible para el efectivo desarrollo de las comunidades rurales.

Estos elementos consideramos que quedan comprendidos dentro de las finalidades propias de la Reforma Agraria Integral en algunos casos, y en otros son consecuencia de esas mismas finalidades.

Si bien estamos de acuerdo con el maestro Manzanilla Schaffer en que la Institución de la Reforma Agraria Mexicana por sus elementos puede resultar única en el mundo, pensamos que esta afirmación es válida desde el punto de vista teórico o meramente jurídico, pero la realidad de nuestra patria presenta un aspecto distinto.

Si México legalmente cuenta con una regulación jurídica aceptable, con una Institución de la Reforma Agraria Integral apropiada, es labor de las autoridades y en general de los juristas, el propugnar porque se lleven a la práctica todos estos principios a fin de realizar en el campo, una verdadera justicia social.

Respecto a lo anterior el maestro Lucio Mendieta y Núñez,

expresa: "Pensamos que el problema agrario y el problema indígena, tan íntimamente relacionados, porque la mayoría de la población de México está compuesta de indios, son los más grandes problemas nacionales. Si no se logra una pronta y adecuada solución de esos problemas, la paz interna y el progreso de nuestro país son imposibles, entendiéndose por paz interna, no sólo el quietismo de las masas logrado por medio de la fuerza o de la acción de diversos mecanismos políticos, sino un clima de seguridad y de libertad como resultado de clara justicia distributiva, es decir, de la justicia social; y entendiéndose por el progreso de México, no sólo el bienestar de ciertos sectores privilegiados de la clase media y de las clases populares y el auge desmedido de las altas capas de la sociedad, sino el armónico desarrollo cultural y económico de toda la colectividad sin más limitación que el de las aptitudes y posibilidades personales".<sup>8</sup>

Estando de acuerdo con el maestro Mendieta y Núñez, podemos agregar que en la base de todos los problemas de nuestra patria, se encuentra la cuestión de la tierra, de donde se desprende la enorme importancia que representa la Institución de la Reforma Agraria como medio indispensable para el desarrollo económico, político y social y como factor indiscutible de progreso y de paz.

### c) La Contra-Reforma Agraria.

La Contra-Reforma Agraria no es un movimiento claramente definido, no hay grupos que la presenten y la realicen y por consiguiente programas o modos de acción para realizarla y sin embargo, existe en toda la América Latina y estamos asistiendo a su indudable victoria. Se manifiesta de modo pacífico e insidioso partiendo de la aceptación aparente de las leyes de Reforma Agraria; pero introduce en las mismas determinados principios y temperamentos que les restan efectividad o las hacen nugatorias, o bien influye en los gobiernos para que no se cumplan.

Así, por ejemplo, en todas las leyes latinoamericanas que establecen la redistribución de la tierra, se condena al latifundio y en general a la gran propiedad, pero en seguida se ponen fuera de las afectaciones agrarias las extensiones de tierra, por enormes que sean, estén racionalmente cultivadas. De este modo quedan al margen de la reforma las mejores tierras, las más bien si-

tuadas, las que podrían afectarse a menor costo y de más fácil explotación para los campesinos a quienes se les entregarán.

En México, la condenación al latifundio es aparente, pues si es cierto que se afectan para reparto de tierras a las grandes haciendas, cercanas a los núcleos de población que las solicitan, es verdad también que la disposición constitucional que ordene el fraccionamiento de las propiedades rústicas que excedan del máximo señalado por las leyes de los Estados, hace ya cerca de cincuenta años, que no se cumplen (1917-1966).

El previo pago en efectivo de las expropiaciones agrarias o de parte de su valor, que se establece en casi todas las leyes de la materia en Latinoamérica, es otro de los triunfos de la contrarreforma agraria, pues de ese modo se supedita la redistribución justiciera del suelo a las posibilidades económicas del Estado. La política, además restringe, dentro de esas posibilidades las sumas que los presupuestos asignan al desarrollo de la Reforma, reduciendo así el personal administrativo y técnico que debe dedicarse a ella y los recursos que exige, al mínimo. Esto se refleja en la lentitud extraordinaria de los procedimientos necesarios para hacer la entrega de la tierra a los campesinos.

Es así como la Contrarreforma Agraria en la América Latina, ha colocado a la Reforma en un callejón sin salida, pues cuando después de años de planificaciones en donde las hay, y de trámites, se hace un reparto agrario, resolviendo el problema de un grupo de campesinos, ya se formaron otros grupos compuestos por los que eran niños en el momento de iniciarse los trabajos que favorecieron al primero, y que al terminar se alcanzaron la edad que según las mismas leyes (17 o 18 años) los capacita para solicitar una parcela.

En estas condiciones el problema parece insoluble, se vienen formando núcleos de campesinos relativamente privilegiados que son los que obtienen dotaciones territoriales y al propio tiempo va quedando una masa creciente de paticionarios sin esperanza de ser atendidos. En México se calculan, en más de dos millones (año de 1966) los llamados "ejidatarios con derechos a salvo", a pesar de que la Reforma Agraria se está aplicando hace ya más de cincuenta años (1915-1916), sin la formidable limitación del previo pago de las tierras expropiadas, pues no se han pagado

(salvo casos excepcionales) ni en efectivo, ni en bonos, ni en títulos de crédito contra el Estado.

Los campesinos que reciben tierras no tienen resuelto del todo su problema, porque les falta crédito y caen en manos de agiotistas y acaparadores, pues aun cuando las leyes en una serie de artículos declarativos establecen que el Estado hará y tornará en materia de asistencia técnica, mercadeo y suministro de recursos crediticios, todo eso en la realidad de las cosas resulta muy limitado y aleatorio, a veces pura letra de imprenta.

Este fracaso evidente se encubre con propaganda, con promesas, con declaraciones y discursos, pero la realidad es que en todos los países de la América Latina, incluyendo a México a pesar de sus más de cincuenta años de Reforma Agraria, el latifundismo y la gran propiedad subsisten, ocupan la mayor parte del territorio laborable. Grupos de población más o menos numerosos, se han visto relativamente beneficiados con la Reforma Agraria; pero en cambio, aumenta de manera desmesurada, por la explosión demográfica, un proletariado rural cada vez más miserable.

Y es que no se puede realizar una Reforma Agraria en forma lenta e irregular y aisladamente, es decir, sin tomar en consideración otros factores económicos y sociales diversos del agrario y agrícola. Para reducir al mínimo el número de campesinos que se quedan sin tierra al margen de las dotaciones, sería necesario contar con leyes, personal, equipo y recursos adecuados a fin de entregar una parcela al mayor número de campesinos en corto tiempo y en extensión y calidad suficientes a cada beneficiado, de acuerdo con el número de hijos menores que tenga en el momento del reparto, única forma de evitar que éstos, al llegar a la edad que los capacita para solicitar dotación, se queden sin patrimonio o provoquen la pulverización de las unidades dotadas por medio de repartimientos internos, familiares, aun en contravención de las leyes que los prohíben acertadamente para combatir el minifundismo antieconómico.

Es indispensable además, abrir nuevas fuentes de trabajo a las juventudes campesinas con objeto de aliviar la presión demográfica en los medios rurales. En otras palabras, reducir al mínimo el número de personas que han de vivir de la explotación

de las parcelas dotadas y orientar a algunos de sus descendientes hacia actividades industriales, artesanías, estudios superiores, etc., que proporcionen, así, el necesario equilibrio de brazos en el campo. Esto significa que al propio tiempo que se emprende la Reforma Agraria, han de crearse suficientes centros de enseñanza convenientemente diversificados y distribuidos en el territorio que preparen a las nuevas generaciones para los diferentes trabajos que requiera la economía de cada país.

La Reforma Agraria ha de estar complementada, para que tenga éxito, con una eficiente organización política y económica del Gobierno que impulse la creación de nuevas industrias instalándolas en regiones convenientes y no sólo en las grandes ciudades; que impulse el desarrollo de la agricultura y del crédito entre los campesinos beneficiados con repartos de tierras, la transformación industrial de los productos agropecuarios, la intensificación de los mercados internos y externos, la estabilidad monetaria y en general todas aquellas actividades que coadyuven al bienestar de la población por medio de un progreso económico inspirado siempre en la justicia social.<sup>9</sup>

#### **d) Posiciones intermedias.**

Desde luego, ya hemos señalado al comenzar este capítulo que entre la política transformista agraria y el conservatismo agrario, se encuentra un tipo especial de política que busca solamente un cambio parcial, es decir, encontramos una verdadera posición intermedia, que, en nuestro concepto, sólo puede justificarse por las circunstancias reales de algún país en que no sea necesaria la reestructuración agraria, porque su problema del campo no represente un problema agudo como en la mayoría abrumadora de los países del Tercer Mundo.

Fuera de una excepción de la naturaleza de la invocada, estimamos que es una postura que por su indefinición no representa ninguna garantía verdadera de solución a los problemas del campo, que requieren de soluciones profundas y decididas.

- 1 Víctor Manzanilla Schaffer.—Reforma Agraria Mexicana. Universidad de Colima, México, 1966.—Pág. 134.
- 2 Ob. Cit. Pág. 109 y Sigs.
- 3 Ob. Cit. Pág. 113.
- 4 Ob. Cit. Pág. 121.
- 5 Ob. Cit. Pág. 12..
- 6 Víctor Manzanilla Schaffer. Ob. Cit. Pág. 122.
- 7 Ob. Cit. Pág. 123.
- 8 El Problema Agrario de México.—9a. Edición.—Editorial Porrúa. México, 1966.—Pág. 536.
- 9 Lucio Mendieta y Núñez.—Introducción al Estudio del Derecho Agrario.—2a. Edición.— México, 1966.—Pág. 247 y Sigs.

## CAPITULO IV

### LA REFORMA AGRARIA Y EL PODER POLITICO

- a) Las Estructuras de Poder y la Reforma Agraria.
- b) Factores que determinan el Surgimiento de una Reforma Agraria.

#### a) Las Estructuras de Poder y la Reforma Agraria.

Con relación a este tema existe un estudio denominado "El Sociólogo ante la Reforma Agraria", realizado por el autor brasileño Benno Galjart, que trata la cuestión de las estructuras de Poder y la Reforma Agraria, sosteniendo que la Reforma Agraria constituye un proceso de cambio que pretende el bienestar de los campesinos y analizando la estructura del Poder en el Campo y las posibilidades de modificarla, aplicando su estudio a Brasil, su país, pero aportando conceptos válidos para toda latinoamérica, incluyendo a México.

Así, afirma que por Reforma Agraria debe entenderse, por una parte, una serie de medidas, tomadas por la autoridad pública con el fin de modificar la situación socioeconómica en que vive la mayoría de la población rural, de tal manera que resultará tanto una distribución más igualitaria de los ingresos como un aumento de la productividad, y por la otra, el proceso de cambio iniciado por tales medidas. Una vez implantadas, estas medidas crean las condiciones bajo las cuales puede acontecer el cambio en la dirección deseada, pero ellas no lo efectúan automáticamente. Aún si suponemos que las medidas de la autoridad pública son realizables y son ejecutadas, no se sabe cómo reaccionará la población rural ante las condiciones creadas.

Esta definición de reforma agraria nos permite hacer algunas observaciones. Las medidas, tomadas por el gobierno para mejorar una cierta situación deben ser el resultado de una planifica-

ción previa. La planificación estriba en la noción de la situación existente y de los cambios que probablemente serán causados por las medidas. Esta noción de la situación actual es de carácter científico y debe estar basada en una interpretación adecuada de datos objetivos. No puede ser suministrada por una sola ciencia, sino por la colaboración de varias ciencias entre las cuales está la sociología. El hecho de que esta disciplina muchas veces no participó en la planificación y la ejecución de los varios proyectos de desarrollo, sin duda ha sido uno de los motivos principales de los fracasos tan frecuentes que se han observado.

La finalidad de la reforma agraria puede ser definida en términos de cada una de las ciencias que en ella intervienen. Sin embargo, no todas las posibles definiciones tienen la misma importancia. La reforma agraria es, en el fondo, un proceso de cambio que tiene que llevar el bienestar a la población rural. Es menester incluir esta finalidad concreta, hasta donde sea posible, en la definición científica. Las ciencias no sociales, por su naturaleza, son incapaces de hacerlo. Además, debe exigirse la definición científica de los objetivos de una reforma agraria que contenga pautas para la acción práctica del organismo ejecutivo. No todas las ciencias sociales están lo bastante desarrolladas para que sus investigadores conozcan las medidas concretas necesarias para alcanzar una finalidad determinada, aun cuando pueden describirla en términos propios. La sociología, en lo particular, es capaz de decir, en términos abstractos, en qué consiste la situación final de un proceso de cambio, pero no puede indicar la manera concreta para alcanzarla.

Por el contrario, los términos económicos tales como "aumento de producción" y "relocalización de factores de producción", etc., contienen pautas para la acción. El economista es capaz de indicar las medidas necesarias para fomentar aquellos objetivos. Esta consideración nos permite afirmar que la definición más operativa de la finalidad de una reforma agraria es la económica.

La finalidad económica de una reforma agraria es doble: 1) La redistribución de los ingresos; 2) El aumento de la productividad en la agricultura.

En la agricultura de muchos países subdesarrollados, se presentan principalmente dos problemas: a) una grande desigualdad



de ingresos, y b) una baja productividad de los factores de producción. Antes de ocuparnos con la tarea del sociólogo, vale la pena considerar un poco más a fondo estos dos problemas y sus soluciones.

a) En los países desarrollados se combate la desigualdad de ingresos gravados con impuestos pesados los ingresos más altos y subsidiando, en la forma de previsiones sociales muchas veces, los ingresos bajos. En algunos países, la autoridad pública interviene directamente en el juego de demanda y oferta y fija sueldos mínimos. Esto quiere decir que el factor trabajo recibe más y los factores capital y suelo reciben menos de lo que recibirían con base en el equilibrio del mercado. Mientras pueda ser impuesto el pago de los sueldos mínimo, sea por la autoridad pública, sea por el grupo interesado, es éste el método más fácil para llegar a la redistribución de los ingresos. Sin embargo, este método tiene sus límites en la productividad del trabajo. Si los sueldos exceden la productividad, los empresarios empezarán a sustituir el trabajo por otros factores de producción o clausurarán sus empresas. Otro método para efectuar una igualdad más grande de ingresos en la agricultura consiste en el reparto de la tierra mediante la expropiación. Este método resulta muy caro para el Estado es decir, para la sociedad nacional si las tierras expropiadas son indemnizadas. Además, no puede ser aplicado poco a poco. Sin embargo, si es aplicado únicamente este método, los ingresos del trabajo se mantendrán bajos. Por eso son tomadas también muchas veces medidas de la primera especie.

b) Para alcanzar mayor productividad en la agricultura los poderes públicos pueden tomar toda una serie de medidas. El objetivo es crear las condiciones bajo las cuales serán adoptadas nuevas técnicas, nuevos métodos y nuevos cultivos. El establecimiento o el fomento de la investigación, de la extensión agrícola, de la enseñanza, de la cooperación y del transporte, del almacenaje y de la comercialización de los productos; los proyectos de irrigación, de colonización y de parcelación, son medidas que sirven para aumentar la productividad. La ejecución de estas medidas puede exigir la expropiación de tierras en grande o en pequeña escala, pero la expropiación en sí no es considerada como un medio inmediato para aumentar la productividad. Aunque esta afirmación tal vez sea errónea, deja bien en claro una diferencia en-

tre las medidas que son tomadas respectivamente para redistribuir los ingresos y aumentar la productividad. Las primeras son económicamente ventajosas para un grupo —los obreros— y desventajosas para otro —los propietarios de la tierra y del capital—. Las segundas no son necesariamente desventajosas para un grupo, sino que pueden ser ventajosas para todos.

Por eso la investigación sociológica referente al problema de la distribución de ingresos se tendrá que ocupar principalmente de las relaciones de poder en el campo, es decir, de la resistencia política a las medidas a tomar; la investigación referente al problema de la productividad se ocupará más bien con la resistencia cultural a los cambios necesarios.

El sociólogo hará bien en atenerse a esta definición económica de la finalidad de una reforma agraria. En ella se describe la situación que se considera indeseable, la situación que se quiere crear y los procedimientos que se quiere utilizar para crearla. La definición económica presenta una problemática para el sociólogo en la cual su disciplina puede ser esclarecedora, y al mismo tiempo impedir que su investigación salga por la tangente.

La tierra es a la vez un medio de producción y una fuente de ingresos; en un país donde el 50% de la población se gana la vida en la agricultura la tierra es una de las más importantes fuentes de ingresos. Si la tierra se vuelve un bien escaso, entonces habrá competencia por ella. El control desigual de la tierra y la consiguiente repartición desigual de los ingresos pueden haber tenido su origen en una casualidad histórica. Sin embargo, el mantenimiento de un determinado sistema de reparto estriba en el poder, es decir, en la capacidad de unos de impedir que otros, que poseen menos bienes, intenten cambiar el sistema.

La redistribución de la propiedad fundiaria, ya sea impuesta por la población rural sin tierra, ya por el Estado, implica de todas maneras un cambio de la estructura de poder en el campo. En el primer caso puede considerarse el reparto de la propiedad como la consecuencia del desplazamiento del poder en el campo; en el segundo caso, como la causa de un desplazamiento posterior. De todos modos es menester analizar la estructura del poder en el campo y las posibilidades de modificarla.

La primera pregunta que se impone, sostiene Galjart es: ¿quién tiene el poder en la zona rural y en qué estriba este poder?

En el Brasil son en primer lugar los grandes propietarios de tierras quienes tienen el poder, pero también los notables y otras personas acomodadas pueden ocupar un puesto directivo, aunque casi siempre como aliados de los terratenientes locales. Su poder estriba en la posesión de tierra, de educación o de otros medios que permiten al propietario adquirir un ingreso relativamente alto.

¿Sobre quiénes es ejercido el poder? En primer lugar sobre la gente que vive o trabaja en la hacienda del propietario. Esta gente muchas veces no posee tierra y depende de la buena voluntad del propietario para su trabajo o para el usufructo de un pedazo de tierra. El propietario muchas veces no se preocupa de las disposiciones legales sobre el arrendamiento, la aparcería o el trabajo, agrícola, cuando éstas existen. Cuando los terratenientes se agrupan lo que no siempre ocurre tienen poder, como grupo, sobre la población rural. Si por el contrario, forman dos o más facciones, la población se divide muchas veces de la misma manera.

El poder se manifiesta sobre todo en la acción económica y política de los miembros de la sociedad local: la organización de la producción agrícola en el sentido más amplio la repartición de los ingresos, la votación y la organización política. El poder se manifiesta de las maneras más diversas; en contratos orales y de corta duración; en la determinación o prohibición de cultivos; en porcentajes altos de aparcería y arrendamiento y en sueldos bajos; en el pago con vales; en el monopolio de venta de los productos de uso diario en la hacienda; en la obligación de vender la cosecha al propietario; en la manipulación de los contactos sociales de los campesinos que viven en la hacienda; en el despido de obreros que se vuelven miembros de determinadas organizaciones sindicales; en la organización del acto de votar; y también en el simple engaño en el uso de pesas y medidas. Pero es obvio que todas estas formas no se encuentran necesariamente al mismo tiempo.

Una pregunta muy importante es cómo mantienen su poder los terratenientes, en un país donde es permitida la libre organización política y donde la mayoría de los adultos, tiene derecho a votar. En el Brasil el hecho crucial es que el propietario, por razones diversas, domina los votos de sus campesinos y obreros. Ellos votan para el candidato indicado por el propietario. De esta manera los terratenientes, como grupo, tienen una influencia so-

bre el gobierno estatal y federal fuera de toda proporción. A la inversa, el gobierno dispone de los medios para influir sobre los líderes políticos locales, gracias a una legislación que deja poco campo de maniobra a las entidades administrativas locales. Muchas veces el gobierno y los terratenientes hacen una alianza, se apoyan mutuamente y dividen sus esferas de influencia.

En el caso de movimientos de rebelión, esta alianza pone a la disposición de los propietarios los medios públicos de violencia (ejército, policía). En el nivel local los propietarios prácticamente monopolizan los medios de violencia; sus confidentes desempeñan funciones policiales y a veces acuden a bandidos para arreglar un asunto.

Una tercera razón por la cual los terratenientes pueden mantener su poder se encuentra en la aceptación casi general del sistema de distribución de ingresos (propiedad privada, ganancias de empresarios, etc.) en el cual estriba la estructura actual, y de los valores subyacentes de la estructura. La primacía de las relaciones personales sobre las relaciones contractuales en el campo; la función del propietario como prestamista, a quien se puede acudir en tiempos de indigencia, y como padrino de los hijos de sus campesinos; la manera en que un capataz recién nombrado, originario del grupo de los campesinos, hace suyos los intereses del propietario; la administración por el estilo de vida del propietario de tierras y su imitación; todas son indicaciones de esta aceptación.

Estrechamente relacionado con esto está el hecho de que los campesinos todavía no están organizados. Muchas veces forman parte, con los propietarios, de la misma comunidad sólida. Esto no quiere decir que la comunidad rural no puede estar dividida, sino que, cuando está dividida, se deshace en facciones que consisten, cada una, de propietarios, campesinos y obreros. Las facciones no son grupos a base de clases sociales.

Consecuentemente o no, muchas veces los propietarios combaten la organización de los campesinos. Las multitudes que en el pasado se reunieron alrededor de líderes carismáticos, fueron dispersadas cuando mostraron resistencia concreta al orden existente. Los propietarios dificultan la formación de las ligas Campesinas. Durante mucho tiempo era imposible obtener el reconocimiento oficial para los nuevos sindicatos rurales.

Los terratenientes mantienen su posición también mediante una ideología, un conjunto más o menos coherente de afirmaciones y juicios, que deben hacer más aceptable el punto de vista propio y desdibujar el punto de vista del adversario. Afirmaciones de esta clase son: "Los campesinos son excitados por agitadores comunistas"; los campesinos no saben cómo dirigir una empresa agrícola; la producción entrará en baja como consecuencia de una reforma agraria; la propiedad privada es una de las más importantes instituciones sobre las cuales se basa la democracia cristiana, etcétera.

Después de haber adquirido así una comprensión de la estructura del poder, el sociólogo debe preguntarse cuáles son sus efectos con respecto a los actos económicos de los campesinos y de la población agraria en general. Para contestar a esta pregunta, es necesario conocer los valores, actitudes y normas que se reflejan en el comportamiento de los que tienen el poder; es necesario conocer la personalidad del propietario de tierras. Su poder lo pone en condiciones de apoderarse de gran parte de los ingresos producidos en su tierra. Sin embargo, determinados valores y actitudes son los que, en el Brasil, le hacen desistir de una maximización capitalista de sus ingresos.

El sociólogo debe dar un retrato del propietario de su mentalidad y de su conducta. Junto con la descripción de la estructura del poder, el retrato nos permite contestar a la pregunta arriba mencionada. La estructura del poder que estriba en la repartición desigual de la propiedad fundiaria, trae consigo el estancamiento del desarrollo económico, porque los que mandan en el campo no están interesados en el continuo desarrollo de la producción y de la productividad, y también porque la población subordinada no tiene la posibilidad de fomentar el desarrollo.

Al llegar aquí, el sociólogo debe preguntarse si hay indicaciones para un cambio eventual de la estructura del poder y cómo podría efectuarse ese cambio. En primer lugar debe prestar atención al conocimiento que demuestran los campesinos de su situación actual. En segundo lugar debe estudiar los esfuerzos de los campesinos para organizarse, y la estructura, los líderes, los objetivos y los actos de sus organizaciones ya existentes. Debe preguntarse de qué manera se podría ayudar a los campesinos a organizarse.

También es importante, en esta fase de la investigación, determinar la posición de la población agraria y de sus grupos en la sociedad nacional. ¿Qué aliados tienen los terratenientes, y por qué son sus aliados? ¿Quiénes son los aliados de los campesinos? ¿Qué posición toman las instituciones como el Estado, el Ejército, la Iglesia y otras frente a los problemas agrarios y las dos clases de la población rural?

El sociólogo debe indicar las fuerzas en la sociedad nacional que favorecen el mantenimiento del statu quo y las fuerzas que, por el contrario, fomentan un cambio eventual de la estructura del poder en el campo. En esta fase el sociólogo corre el peligro de perderse en la compleja red de interrelaciones institucionales. No debe perder de vista la pregunta sencilla de cuáles son las posibilidades prácticas para modificar la estructura de poder en el Campo.

Al cabo de su investigación el sociólogo debe ocuparse de los conflictos en la zona rural. ¿Cuál es la tendencia de estos conflictos? ¿Están limitados a algunos terrenos de la acción humana o los incluyen todos? ¿Cuáles son los objetivos de las partes en conflicto? Otra pregunta importante es si existen instituciones para regular y limitar los conflictos en el campo y, si no existen, cómo pueden ser creados.

En algunos países latinoamericanos el Estado ha querido evitar un conflicto armado y ha introducido la reforma agraria, aprovechando las instituciones legales existentes. Sin embargo, esta solución a veces es sólo aparente. Hemos visto que un desplazamiento del poder es necesario. El Estado que se coloca por encima de las partes en conflicto y que decreta una solución al problema agrario, tiene que satisfacer primero algunas condiciones. En primer lugar, debe desprenderse efectivamente de las partes, de manera que los propietarios no tengan la posibilidad de invalidar la ley de antemano. En segundo lugar, el Estado debe disponer de los medios para imponer la solución a toda costa. Si el Estado no satisface estas dos condiciones, no sólo existe el peligro de que la reforma agraria fracase, sino también de que se pierda la posibilidad de una solución pacífica. En este caso el conflicto no podrá desarrollarse dentro de un determinado cuadro institucional, sino que incluirá también este cuadro. Por eso el sociólogo debe estudiar además, durante la implantación de la reforma agra-

ria, de qué modo los propietarios tratan de impedirla, y de qué manera se podría prevenir esto.<sup>1</sup>

**b) Factores que determinan el Surgimiento de una Reforma Agraria.**

Una vez proporcionado el concepto de Reforma Agraria, cabe entrar al análisis de las razones o motivos que hacen necesarios una Reforma Agraria, es decir, los factores que determinan el surgimiento de una Reforma Agraria, o dicho más sencillamente: El por qué de la Reforma Agraria.

Desde luego, puede citarse el factor intelectual y que consiste en la conciencia que se ha venido creando de la necesidad de la reforma agraria para superar el atraso agrícola que a su vez se estima como el principal obstáculo a la continuación del desarrollo económico de nuestro continente.

En segundo lugar, está la aceleración del proceso de cambio social que se está produciendo en nuestro continente como consecuencia de una serie de crisis de crecimiento.

Por otra parte, la lucha política que antes se planteaba en un plano exclusivamente nacional, y ahora está pasando a un plano internacional, es otro de los factores que están produciendo, a mi juicio, la aceleración de los procesos de reforma agraria.

Otro factor que ha contribuido a la mayor conciencia de la necesidad de una reforma agraria. No cabe la menor duda de que uno de ellos ha sido el proceso de urbanización, que es en nuestro continente uno de los más acelerados del mundo y al cual ha contribuido, sin duda, el desarrollo industrial que América Latina ha experimentado en los últimos veinte años, a pesar de todas las dificultades y deficiencias que ha tenido.

También ha sido un factor importante en el mismo sentido el desarrollo de la agricultura especulativa de exportación.

Finalmente, creo que otro factor que ha contribuido a la actualización del tema de la reforma agraria es el problema de la conciencia progresiva por parte de los propios campesinos de la miseria en que viven y de su significado.

Jacques Chonchol, en su estudio "Razones económicas, sociales y políticas de la Reforma Agraria", afirma: Veamos, pues, en primer término, cuáles son las razones fundamentales económicas que conducen a plantear la necesidad de la reforma agraria en nuestro continente. Aquí hay que analizar, desde luego, el

hecho que los economistas vienen afirmando desde hace algunos años y que está penetrando cada vez más en la visión del hombre común, a saber, que la reforma agraria es actualmente una precondición institucional fundamental para continuar y acelerar el proceso de desarrollo de América Latina.

Este es, sin duda, un hecho ampliamente aceptado hoy día por la mayor parte de la gente de nuestros países; en lo que verían fundamentalmente los unos de los otros es en el alcance y en el cómo hacer la reforma agraria.

¿Por qué se estima en general que sin reforma agraria es imposible continuar el proceso de crecimiento económico? Por una serie de razones, la primera de las cuales es que la fórmula tradicional de desarrollo que siguió América Latina hasta hace unos 20 años y que todavía algunos tratan de imponer hoy día, está en crisis. Esa fórmula de desarrollo tradicional que ha sido llamada de "desarrollo hacia afuera" consistía en que América Latina produjera materias primas, minerales y otros productos primarios para exportar a los grandes centros industriales del mundo y con lo que obtenía de esas exportaciones importara todo lo que le hacía falta y no producía. En síntesis, se trataba de la fórmula clásica de la especialización internacional que teóricamente implicaba las mayores ventajas económicas para todos los países.

Esa fórmula de desarrollo hizo crisis no porque lo quisieran los países de la América Latina, sino por razones ajenas a ellos: el crecimiento de la demanda de los países industrializados por sus productos aumentó a una tasa mucho menor que la tasa de crecimiento de sus necesidades de importación. No cabe analizar aquí los factores responsables del lento aumento de los mercados internacionales por los productos primarios de la América Latina. Podrán señalarse, entre ellos, el bajo ritmo de aumento poblacional de los países industriales, los cambios tecnológicos que condujeron a la sustitución de materias primas naturales por artificiales, la competencia de otras áreas productoras de materias primas similares a las que la América Latina produce y el propio incremento de la producción en los países industriales. En síntesis éstas y otras causas constituyen a que la fórmula tradicional de desarrollo de América Latina, que consistía en exportar productos primarios al mundo industrial e importar productos manufacturados del mismo, ya no siguiera siendo eficiente. Esto



no quiere decir, por supuesto, que América Latina no deba ni pueda seguir aumentando sus exportaciones a los países industriales; por el contrario, le es cada vez más necesario tener una política agresiva de exportaciones hacia ellos. Pero sí significa que esa política es por sí sola incapaz, debido a factores que no dependen de América Latina, de seguir actuando en el futuro como la fuerza dinámica fundamental de su desarrollo.

Como respuesta a esta situación que, vuelvo a insistir, no fue deseada voluntariamente por los países latinoamericanos, sino que fue una condición impuesta a ellos por razones externas que no podían controlar, nació la política de industrialización para sustituir importaciones. No cabe la menor duda que se ha hecho un gran esfuerzo en este sentido en los últimos diez a veinte años y, en cierto modo, puede decirse que esta industrialización ha sido el símbolo de nuestro desarrollo económico reciente. Pero aquí hay que señalar también que esta industrialización, tal como se hizo, está encontrando sus límites y una serie de problemas que la harán mucho más difícil en el futuro.

Ello se debe, en primer lugar, a que la sustitución de los bienes manufacturados de consumo y de los bienes de capital, que eran relativamente fáciles de producir, ya ha sido hecha en gran parte. En consecuencia, para continuar con el mismo impulso en el futuro, la política de industrialización sustitutiva debe entrar al campo de los bienes de capital y de los productos manufacturados, que exigen inversiones mucho más cuantiosas, técnicas mucho más elaboradas y mercados mucho más amplios que los actuales mercados nacionales de los países de América Latina, sin los cuales ella sería absolutamente antieconómica.

Aquí se plantea nuevamente el problema de la integración que, por desgracia, la mayoría de nuestros países está mirando con perspectivas de muy corto alcance y con ojos miopes. Porque no cabe duda que no es con actitudes defensivas, tratando de obtener el máximo dando lo menos, que la integración se realizará en la medida y el ritmo necesarios. Pero, aun cuando la visión fuera mucho más amplia, imaginativa y creadora en el futuro, la continuación de la industrialización implica, además de mercados mucho más amplios, inversiones mucho más cuantiosas. Y, por otra parte, la absorción de mano de obra que puede resultar de ella es relativamente pequeña en relación al crecimiento demo-

gráfico, dada la tendencia a considerar unidades industriales modernas con alto grado de automatización que implican poca ocupación relativa y mucha inversión de capital por hombre ocupado.

Frente a esto ¿con qué hecho nos encontramos? Con que el crecimiento demográfico en nuestro continente se está realizando con carácter "explosivo" en el sentido más literal de la palabra. Tengo aquí algunas cifras de las proyecciones que ha hecho la CEPAL sobre el aumento probable de población para América Latina en los próximos años. Tenemos así que en 1957 la población total de la región era de 184 millones de habitantes, en 1960 alcanzó a los 200 millones, en 1965 se estima que llegará a 232 millones, en 1970 a 265 millones y en 1975 sobrepasará probablemente los 300 millones. Si pensamos que hoy día estamos en 1962, tenemos que dentro de 13 años, lapso que transcurre muy rápidamente en la vida de cualquier país, la población que nos veremos obligados a alimentar y a la cual tenemos que dar trabajo será superior en más de un 50% a la que había en 1960, en su mayor parte subalimentada, subocupada o desocupada. Esto es realmente trágico y muestra la magnitud de la tarea que tenemos por delante y la necesidad ineludible de organizarnos y de adoptar métodos de acción que nos permitan enfrentarla. Por otra parte si pensamos en la situación ocupacional actual de la mayor parte de los trabajadores campesinos en nuestros países, en su bajísima productibilidad, en su bajo ingreso, que normalmente no llega a la cuarta parte del ingreso prometido de los trabajadores ocupados en el conjunto de los demás sectores; si pensamos además en la pésima distribución de este ingreso rural entre una pequeña minoría que concentra la mayor parte y la inmensa mayoría que apenas dispone de un mínimo; si pensamos también, dejando de lado la situación del campo, en la miseria y subocupación de gran parte de las masas urbanas concentradas en callampas, favelas o villas-miserias; si a todo esto agregamos el desafío que nos plantean las cifras señaladas de crecimiento demográfico para los años futuros, podemos darnos cuenta que el problema fundamental del desarrollo de América Latina en los próximos años es el de cómo ocupar productivamente a toda esta gente. Esto nos lleva a que la idea del pleno empleo, que fue objetivo básico de la política económica de los países industrializados en la preguerra debe volver hoy día en América Latina a ser una

de las ideas fundamentales de la acción económica, política y social, por supuesto que en un contexto y con modalidades muy diferentes de las que tuvo en los países industrializados. Es en la capacidad de abordar positivamente este objetivo donde se integra conjuntamente la solución de los problemas económicos y sociales de nuestros países. Sólo a través de este camino nuestras economías podrán crecer rápidamente en los próximos años y podremos superar los niveles de vida infrahumanos, a menudo inferiores a los de los países asiáticos y africanos, que caracterizan a gran parte de las masas de nuestro continente.

Resumiendo, tenemos pues que dentro de 13 años habrá en América Latina, por lo menos, cien millones de personas más a las que tendremos que alimentar y ocupar. Una parte muy importante de esta nueva población quedará probablemente en las áreas rurales y dependerá de la agricultura, porque no cabe la menor duda que el desarrollo industrial, por mucho que avance, y teniendo en cuenta las dificultades señaladas, no podrá absorber todo el crecimiento de la mano de obra disponible. Desde luego tendrá que absorber primero a gran parte de ese subproletariado que vive en los suburbios de las grandes ciudades, sin tener ni ocupación estable ni capacitación para ganarse productivamente la vida. Deberá absorber, además el crecimiento de la fuerza de trabajo de las propias áreas urbanas como consecuencia del desarrollo demográfico de estas áreas.

Teniendo todo esto en cuenta es fácil ver que por mucho que avance la industrialización, la actual población campesina de América Latina que hoy día es de más de cien millones de personas será probablemente de 150 millones en 1975, lo que creará una demanda de ocupaciones que si no se resuelve positivamente conducirá a problemas sociales y políticos de carácter verdaderamente explosivos.

Y por otra parte, y esto hay que decirlo muy claramente, no es posible solucionar estos problemas de creación de ocupaciones productivas en el campo en el marco de la actual estructura agraria.

En consecuencia, desde el punto de vista económico, una reforma agraria radical es una necesidad fundamental para abordar el problema de crear ocupaciones productivas destinadas a la nueva población de las áreas rurales. Este problema no puede resol-

verse como se pensaba un poco utópicamente hace algunos años, exclusivamente por el desarrollo industrial. Este tendría que hacerse a un rasa y con una dimensión que sobrepasa todos los límites de lo posible. Por otra parte, el desarrollo industrial moderno a que están aspirando nuestros países tiene la característica de absorber relativamente poca mano de obra. También América Latina está entrando a la etapa de una cierta automatización fabril, puesto que sus técnicas industriales las importa de los países desarrollados y puesto que un cierto grado de automatización es necesario por problemas de costos, de calidad de uniformidad en la producción, etcétera. Es cierto que el desarrollo industrial no sólo crea ocupación directa en las industrias sino también una ocupación indirecta importante en servicios conexos. Pero con todo lo que esto significa, el aumento ocupacional general que creará la industrialización será probablemente insuficiente para dar trabajo a toda la población subocupada que hay hoy día en las ciudades, a la nueva población urbana, a la nueva población agrícola, y a la inmensa masa de población subocupada que hay hoy día en los campos de la América Latina.

Es preciso tener los conceptos claros a este respecto y no ilusionarse con cosas imposibles. Ayer mismo me citaban un estudio efectuado recientemente en Puerto Rico que es muy interesante en relación con el problema que estamos analizando. Dicho estudio ha demostrado cómo en los últimos diez años habiendo aumentado en casa un 60% el ingreso por habitantes de la isla, el nivel ocupacional logrado con este mayor ingreso ha sido inferior al que Puerto Rico tenía cuando su nivel de ingreso por persona sólo era de los dos tercios del actual. Parece que allí no se han dado mucho cuenta de eso, porque toda la población excedentaria ha salido hacia los Estados Unidos. Pero el hecho es claro. Con todo el desarrollo económico, con todo el desarrollo industrial, que la isla ha tenido y que le ha permitido aumentar en un 60% su nivel de ingreso por habitante entre 1947 y 1956, su nivel ocupacional es menor que el que tenía diez años atrás con un nivel de ingreso por persona que era sólo los dos tercios del actual. Este puede ser un caso extremo, pero muestra que no hay que hacerse ilusiones en el sentido de que el desarrollo industrial, y sobre todo el desarrollo industrial a la moderna, va a permitir solucionar rápidamente el tremendo problema de empleo que se

plantea a la América Latina.

En estas circunstancias, creo que hay que pensar seriamente en cómo disminuir en los próximos años el ritmo del desplazamiento demográfico rural-urbano. No cabe la menor duda que a la larga de todas maneras esto se va a continuar produciendo, puesto que es una de las condiciones del propio desarrollo. Pero me parece que el problema que se plantea para los próximos diez a quince años es el de cómo lograr que la agricultura aminore el actual ritmo de desplazamiento de su población hacia las zonas urbanas, hasta que el desarrollo de éstas sea capaz de absorber a sus propias masas sub ocupadas, a su propio crecimiento demográfico y la cierta proporción de gente que de todas maneras continuará saliendo de la agricultura.

La única manera de aminorar este ritmo de desplazamiento, es a mi juicio, transformar lo más rápidamente posible las actuales condiciones estructurales de la agricultura, de manera que todas esas masas campesinas que están subocupadas, o desocupadas, y las que van a surgir en los próximos años, puedan emplearse de un modo mucho más eficiente y productivo y de esta manera puedan mejorar un nivel de ingreso y de vida.

Conviene señalar a este respecto otro hecho muy importante que es el siguiente: la mayor reserva de inversión potencial del América Latina reside, a mi parecer, en esa enorme masa de población campesina subocupada o malamente ocupada. Todos sabemos que el proceso de inversión es no solamente un problema de recursos materiales sino también de fuerza de trabajo que pueda combinarse con los recursos materiales disponibles en forma distinta, según la disponibilidad de uno y otro. Así pues, el proceso de inversión no sólo es un proceso económico, sino también, y de un modo muy importante, un proceso social. Hay inversiones que pueden ser hechas con un componente de capital muy bajo y con inversiones económicamente muy productivas. Muchas de ellas pueden hacerse en los campos, y el organizar a las masas campesinas más subocupadas para que las efectúen puede ser un instrumento vital de nuestro desarrollo económico en los próximos años. Este problema lo planteó teóricamente Ragnar Nurkse en su libro sobre los problemas de la reformación de capital en los países subdesarrollados. Allí habla de que había una cierta cantidad de alimento que de todas maneras era necesario pro-

ducir, a menos que la gente se muriera, que se consumía en alimentar a una gran masa trabajadora subocupada o desempleada. Dice que en la medida en que pudiera utilizarse esta fuerza de trabajo que no produce nada y para mantener la cual es preciso de todos modos producir un excedente de alimentos, en el proceso inversión, los países subdesarrollados, tendrían un instrumento poderoso para superar el famoso ciclo de miseria-bajo ahorro- baja inversión-continuación de la miseria. Pensaba en inversiones de capital social como caminos, obras de riego, etcétera.

Creo que los que han ido más lejos en la aplicación de esta idea, en un contexto político bien determinado, han sido los chinos. China, bajo el régimen comunista, ha hecho un esfuerzo considerable para invertir su capital humano con un complemento bajo de capital material. Yo creo que este mismo problema se lo tienen que plantear los países de América Latina en un contexto político diferente, pero con un resultado similar. Este esfuerzo de invertir el capital humano también se ha hecho en otros países y en otras circunstancias. Recuerdo haber leído hace poco que en los propios Estados Unidos en el siglo pasado, para aprovechar la desocupación estacional, muchos de los estados gravaban a sus miembros con un impuesto del cual la gente podía liberarse dando trabajo personal en forma gratuita y ese trabajo era invertido por la comunidad en construcciones de patrimonio social. El impuesto equivaldría al pago de dos veces la fuerza de trabajo que representaba cada persona, de manera que si alguien no quería su trabajo voluntario y a cambio de esto pagar el impuesto, con ese dinero podría pagarse la contratación de dos personas para que colaboraran en forma remunerada a costa del que no quiso trabajar en la inversión que se estaba realizando.

Estos y muchos otros ejemplos podrían citarse, pero lo fundamental es encontrar para América Latina modalidades de organización social y política que con un bajo aporte de capital material permitan invertir esa enorme reserva de trabajo humano que hoy día prácticamente se está perdiendo sin beneficio para nadie. No hay más que mirar los campos de nuestros países, donde la población tiene en promedio oportunidades de trabajo anuales que no van más allá de cien a ciento cincuenta o doscientos días, para darse cuenta de la enorme potencialidad que tenemos

si logramos invertir por lo menos una fracción de ese tiempo que hoy se pierde. El problema fundamental que hasta ahora no se ha planteado es el de cómo organizar y realizar esta inversión. Pero no cabe la menor duda que ella no podrá efectuarse sobre la base de un sistema agrario que beneficie a una minoría de privilegiados, sino que para ello es fundamental establecer una estructura agraria que beneficie a las propias masas que van a invertir su fuerza de trabajo.

Pero además de las razones económicas mencionadas hay otras razones del mismo orden que hacen ver la importancia de la reforma agraria. El lento crecimiento de la agricultura en América Latina afecta el desarrollo general de los países por sus efectos en la situación de balanza de pagos. No cabe la menor duda que todo proceso de inversión requiere de una cierta proporción variable de bienes de capital, parte importante de los cuales nuestros países no producen y deben importar. Pero para importar, a la larga y aunque haya préstamos, hay que exportar. Hay que tener en la balanza comercial un superávit por sobre las importaciones de bienes de consumo indispensable para importar materias primas, combustibles, bienes de capital, etc., en composición variable según sea la naturaleza de los países. Y mientras mayor sea este superávit, mayores serán las posibilidades de acelerar el desarrollo, hasta el punto que se ha encontrado que para los países de América Latina existe una correlación muy estrecha entre el crecimiento de su capacidad para importar (proveniente de los volúmenes y precios de sus exportaciones) y su tasa de crecimiento económico general. .

Dentro de las exportaciones latinoamericanas los rubros agrícolas son decisivos y hay muchos países en los cuales ellos representan del ochenta a más del noventa por ciento de los ingresos totales de divisas. Ahora bien, si estas producciones agrícolas exportables no pueden crecer más rápidamente, no por razones de producción sino por razones de mercado, de falta de dinamismo de los mercados mundiales, hay que buscar el aumento del excedente capitalizable de la balanza de pagos por otros caminos. Uno de ellos puede ser la diversificación y el desarrollo de nuevas exportaciones agrícolas, lo que implica superar una estructura agraria de modo o bicultural para la exportación. Otro camino complementario es el desarrollo de la agricultura para el mercado in-

terno que es, sin duda, un campo en el que América Latina tiene una inmensa tarea por delante, puesto que en general la mayor parte de nuestras agriculturas son incapaces de alimentar a nuestras poblaciones ni siquiera a los bajísimos niveles de consumo que tiene actualmente.

Esto se ve en los países tropicales de nuestro continente, donde la economía de plantación se desarrolla fundamentalmente al servicio de interés foráneos y donde la falla de desarrollo de la agricultura para el mercado interno parece contribuir al beneficio de esos mismos intereses. Ahí uno se da cuenta cómo se dilapidan millones de dólares en importar artículos elementales de consumo alimenticio que dichos países podrían perfectamente producir con sus tierras y hombres subocupados. Algo similar ocurre en los países americanos de zona templada. En Chile, por ejemplo, entre 1945 y 1959 el país debió importar alimentos y otros productos agrícolas por un total de 1220 millones de dólares de los cuales 790 millones eran producibles nacionalmente y en condiciones económicas. Todo esto sucede a pesar de que la dieta nutritiva del chileno medio fue mucho peor en los últimos años de este período que en los primeros y se ha venido deteriorando de un modo constante.

Con lo anterior no queremos decir que cada país latinoamericano tenga que buscar el grado máximo de autarquía que individualmente le sea posible alcanzar sin importarle su costo económico. Aquí debe entrar nuevamente en juego la idea de la integración y el desarrollo de la agricultura para el mercado interno tenemos que pensarlo no sólo en términos de nuestros estrechos mercados nacionales, sino que también y cada vez más en términos del mercado latinoamericano. Pero no cabe la menor duda que poniendo el acento en el desarrollo de este tipo de agricultura fuera de la diversificación de exportaciones, todo lo cual implica cambios estructurales fundamentales en la actual situación de control y uso de la tierra, es como lograremos, vía balanza de pagos, aumentar el excedente capitalizable de divisas que nos es indispensable.

Otra razón económica que contribuye a destacar la importancia de la reforma agraria como factor decisivo para dinamizar el desarrollo de América Latina, es el desequilibrio interno de tipo inflacionario que se origina en la actual situación. Dado el



bajo ingreso por habitante de las masas latinoamericanas, tanto rurales como urbanas, la cantidad del gasto de consumo que realizan, entre el 50 y el 70%, tiene que dedicarse a productos agropecuarios. Si la producción de los mismos crece lentamente y a un ritmo menor que aquél al cual aumenta la población, y no puede lograrse la sustitución de importaciones de los déficit presentados, dadas las dificultades estructurales de la balanza de pagos, los precios de los alimentos tienden a aumentar. Por supuesto que en esto ha también muchos otros factores que influyen, siendo uno de los más importantes las deficiencias de la comercialización y la falta de organización de los mercados internos, lo que beneficia fundamentalmente a ciertos grupos de intermediarios en desmedro de productores y consumidores. Pero con todo, en parte por el lento crecimiento de la producción para el mercado interno y en parte por las deficiencias de distribución, los precios de los productos agropecuarios tienden a aumentar presionando hacia arriba el costo de vida, dentro del cual los alimentos son un factor fundamental. Para defenderse de esta situación, las masas, en la medida en que están organizadas (proletariado urbano), presionan por mayores salarios, lo que a su vez significa alza de los costos industriales, disminución del mercado interno de estos productos e incapacidad de competir en los mercados externos. Si por otra parte pensamos que en general nuestro desarrollo industrial se ha hecho para mercados de siete, diez o quince millones de habitantes, con los cuales para muchos rubros es difícil llegar a los niveles de producción en masa que abaratan los costos, vemos que éste es un nuevo factor negativo que afecta la productividad de nuestras industrias y, por tanto el nivel de vida de los que consumen sus productos. Si finalmente pensamos que una gran parte de la población total de nuestros países, por la muy desigual distribución de la tierra y del ingreso que caracterizan nuestros regímenes agrarios y por la baja productividad agrícola general, no puede consumir productos industriales más que en ínfima proporción, también nos damos cuenta de cómo la deficiente estructura agraria por vía de la estrechez de los mercados nacionales, tiende a afectar nuestras posibilidades de desarrollo.

Pero también existe el problema social. No cabe la menor duda y no necesitamos profundizar mucho en ello para coincidir con lo manifestado por Josué de Castro de que América Latina es

un continente de hambre. La Geografía del Hambre es la geografía más real y verídica del sector del mundo en que habitamos, salvo para ciertos sectores muy específicos como la Hoya del Plara y ciertos lugares y grupos muy limitados en otras regiones. Esta realidad del hambre no es sólo desde el punto de vista de las calorías que consumen las masas latinoamericanas, sino que también, lo que es mucho más grave, desde el punto de vista de las proteínas. No creo que valga la pena que nos detengamos a analizar más detenidamente este aspecto que es tan ampliamente conocido por todos los que examinan nuestra realidad, aun cuando por razones humanas, por razones sociales, por lo que esto significa en cuanto a miseria, enfermedad, falta de creatividad, es tal vez el problema más dramático, intolerable de la sociedad en que vivimos. Cuando pensamos que ésta es la realidad humana que afecta a más de la mitad de la población de nuestro continente, olvidándonos, de la gente que vive en forma miserable en los suburbios de nuestras grandes capitales para considerar sólo las masas campesinas, nos damos cuenta del absurdo que implica una sociedad y una estructura económica incapaces de responder a este desafío contando con posibilidades técnicas y económicas enormes que sólo se utilizan en beneficio de una minoría. Porque es preciso que tengamos la lucidez de mirar este problema con todo lo que él significaba. Porque no podemos consolarnos pensando que en otras regiones subdesarrolladas del mundo como Asia y Africa, la miseria es mayor. Una serie de observadores objetivos que han venido a América Latina y que conocen también por dentro la realidad de aquellas regiones, nos han dicho una y otra vez que la miseria que se observa en muchas partes de la América Latina, las condiciones subhumanas de vida, son peores que las que se observan en las más pobres regiones de Asia. Así pues, hasta la ilusión de que había otros que vivían peor que la mayoría de los latinoamericanos, que aunque no servía de mucho era por lo menos un consuelo de tontos, tampoco puede subsistir. El tomar conciencia de esta realidad y de todas sus dramáticas consecuencias en lo fisiológico, en lo sanitario, en lo educacional y en una palabra en lo humano, implica pues conjuntamente la obligación de organizar la guerra contra esta miseria, de utilizar los medios que esta guerra exige y de orientar toda la política de desarrollo en función de esta acción.

Pero si bien no vale la pena, por su carácter tan obvio, detenerse más en este aspecto, sí conviene insistir en algunas consideraciones sociales que merecen destacarse. Para que una sociedad pueda funcionar como tal, debe existir un mínimo de integración social, un mínimo de abertura y de permeabilidad entre los distintos grupos que componen dicha sociedad latinoamericana; especialmente en la sociedad agraria de nuestro continente, se observa que prácticamente no existe este mínimo de integración entre los distintos grupos sociales que la componen. Lo que existe son verdaderas castas casi absolutamente impermeables las unas a las otras. Y creo que la palabra castas es la que más fielmente expresa la realidad de grupos que no solamente tienen situaciones diametralmente opuestas, sino además oportunidades muy diferentes, expectativas muy diversas y aun a menudo escalas de valores de distinta naturaleza.

Esquematizando un poco podría decirse que en el agro latinoamericano se observa en primer lugar el pequeño grupo de los de arriba, constituido por los grandes y medianos latifundistas de mentalidad colonial con todas las características que les conocemos y por los empresarios capitalistas de la agricultura especulativa de exportación. Este pequeño grupo concentra en sus manos la mayor parte del recurso tierra que es explotado con sistemas y mentalidad de latifundismo económico o bien sistemas económicos más eficientes, pero basados en un latifundismo de tipo social. En efecto, las masas trabajadoras ocupadas en estas últimas empresas no tienen desde el punto de vista de ascensión social posibilidades muy distintas de las de los peones de las haciendas tradicionales. Este pequeño grupo dominante concentra en sus manos del 70 al 80% de la tierra y más de 50% del ingreso general de la agricultura. Esto hace que las diferencias promedias de ingreso por habitantes entre los componentes de este grupo y los de la masa campesina general sean de cincuenta a uno y a menudo todavía más considerables.

Frente a este pequeño grupo dominante están los grupos inferiores constituidos por la inmensa masa campesina. ¿Quiénes constituyen estos grupos inferiores? Diferentes sectores. En los países de plantación existe un cierto proletariado rural, con mentalidad bastante similar a la del trabajador industrial, que en muchos aspectos y reacciones pudiera asimilarse a él. Por otra parte,

en casi todos los países latinoamericanos están los pequeños minifundistas que pueden ser propietarios arrendatarios, tenedores de tierra sin título u ocupantes de hecho. Todos ellos tienen algo de tierra y pretenden vivir en forma más o menos independiente, pero dada la exigüedad de sus pertenencias y la falta de toda ayuda económica por parte del Estado o de la comunidad, generalmente no puede vivir de lo que producen en sus explotaciones y deben redondear ingresos en trabajos eventuales para las grandes exportaciones o en pequeñas actividades comerciales o extractivas (cortar leña, hacer carbón, vender al detalle frutas o legumbres, etcétera).

Además de los dos sectores mencionados, el tercer componente fundamental de los grupos bajos son los trabajadores de las haciendas tradicionales que adoptan distintas formas según los países y regiones: inquilinos, medieros o aparceros, colonos, conuqueros, camaradas, voluntarios, afuerinos, etc. Esta masa de campesinos sin tierra se diferencia del proletariado agrícola indicado en primer lugar porque una parte importante de su remuneración no le es pagada en dinero sino que en especies (derecho a usar o construir una choza, talaje para ciertos animales, derecho al uso de un pedazo de tierra para cultivos de autosubsistencias, etc.). A menudo se da aun el caso de que en compensación de todos estos derechos en especie deben proporcionar gratuitamente cierto número semanal de días de trabajo a la hacienda sin recibir ninguna compensación monetaria. Y en los casos en que parte de sus salarios se paga en dinero, esta parte es mínima. Además dentro de este grupo tiende a predominar la mentalidad característica del pequeño campesino y su aspiración máxima es trabajar su propia tierra a diferencia del proletariado de plantación en que esta hambre individual de tierra tiene menos fuerza y las reivindicaciones sociales son más bien de tipo proletario.

Estos tres sectores: el proletariado rural en los países en que existe con cierta importancia la agricultura de plantación, los pequeños agricultores minifundistas sena ellos propietarios, arrendatarios o simples ocupantes de hecho y los trabajadores agrícolas de las grandes haciendas tradicionales, representan alrededor del 90% o más de esa masa agrícola de más de 100 millones de personas que hay hoy día en América Latina. Este inmenso grupo que constituye la antítesis del pequeño sector dominante en las

áreas rurales y entre los cuales no existe ninguna clase media agrícola, salvo en lugares muy particulares y con características muy limitadas, representa prácticamente a los "parias" de la sociedad latinoamericana. Es la gente que menos posibilidades expectativas y oportunidades tiene, a no ser la de seguir llevando la vida infrahumana que en la actualidad lleva. Sus expectativas de ascender en la actual estructura agraria, que es una estructura completamente cerrada, son casi nulas; su única salida es emigrar a la ciudad donde sus posibilidades no son tampoco muy considerables. Claro está que siempre se podrán citar excepciones individuales y habrá gente que dirá: "Ah yo conocí un tipo que era un pobre diablo y que llegó a ser dueño de mucha tierra y ganado". Indudablemente casos como éste, existen, pero estas excepciones no hacen sino confirmar la regla de que la gran masa de campesinos latinoamericanos no tiene en el actual sistemas oportunidades de llegar a ninguna parte, oportunidades de salir de su condición infrahumana de vida. Esto se agrava en muchas partes por la existencia del problema indígena. En efecto, en muchos países latinoamericanos la mayoría de estos grupos bajos, que constituyen la inmensa masa de campesinos, son grupos indígenas que viven en gran parte todavía con un orden de valores propios, diferentes del de la comunidad dominante a la cual no están integrados. Sus expectativas, sus reacciones y sus maneras de ser son distintas de aquellas que se espera que tenga una población que persigue el desarrollo económico como un fin racional. Al tratar de integrarlos a la comunidad nacional y a la mentalidad de ésta sin darles la otra parte de expectativas de mejoramiento dentro de ella, no se hace otra cosa que crear masas de desarraigados, lo que origina problemas humanos y sociales desastrosos.

Es posible ver, pues, que en los campos de la América Latina no hay permeabilidad social y coexisten sin integrarse verdaderas castas cerradas con oportunidades muy distintas. Me parece que es muy difícil que una sociedad pueda funcionar dinámicamente en una situación de esta naturaleza. No cabe la menor duda que puede desarrollarse hasta un cierto punto pero no más allá. Por otro lado, este cierto desarrollo sólo se realiza en beneficio de la pequeña oligarquía dominante y no de toda la población. Así, pues, América Latina parece haber llegado al límite en que es imposible continuar su desarrollo social y económico si no

se produce rápidamente una profunda modificación en los sistemas de tenencia y propiedad de la tierra.

Muy ligado con lo anterior está el problema de las necesidades políticas de la sociedad. Existe una contradicción profunda en aquellos que pretenden realizar regímenes democráticos en estructuras económico-sociales como las que hoy día priman en nuestro continente. La esencia de una sociedad democrática, mucho más que el régimen parlamentario, que no es sino una de las fórmulas posibles de la democracia, es la igualdad de oportunidades para educarse, para conseguir trabajo, para expresar libremente el pensamiento y para elevarse en la sociedad de acuerdo con los méritos intrínsecos de cada hombre. Pero esta igualdad de oportunidades es prácticamente un mito para la gran mayoría en un continente en que predominan situaciones económicas y sociales como las descritas. No cabe la menor duda de que el hijo de un campesino corriente está muy lejos de tener las oportunidades que se abren al hijo del latifundista, al hijo del miembro de la clase media urbana y aun al hijo del proletario urbano. No debemos olvidar que el derecho a la educación es uno de los derechos básicos a que deben tener acceso todos los miembros de una sociedad y que constituyen la condición fundamental de su oportunidad de libertad. Pues bien, este derecho en la práctica no existe para la mayoría de los campesinos de nuestro continente, gran parte de los cuales no logra adquirir ni siquiera un mínimo de alfabetización. No es necesario repetir aquí estadísticas, pues todos ustedes saben que en las masas rurales latinoamericanas el grado de analfabetismo va de un 50 a un 80%. Y para qué hablar de la educación secundaria, técnica o universitaria. Creo que valdría la pena hacer una investigación, si es que todavía no se ha hecho, sobre cuántos hijos de minifundistas, de peones de hacienda o de trabajadores de plantación estudian hoy en las universidades de América Latina. No tengo ninguna cifra, pero creo no estar muy equivocado al afirmar que juntando a todas las universidades de nuestro continente habrá cuando mucho cien estudiantes y tal vez menos que sean hijos de los grupos mencionados.

Es preciso insistir en ello. La esencia de una democracia es la igualdad de oportunidades y esta igualdad es una utopía con el régimen agrario existente en América Latina. Además para que una sociedad pueda desarrollarse en lo económico es fundamen-

tal que abra la base social de su intelligentsia y que ésta se reclute en los ambientes más amplios, sin lo cual ella no alcanzará todas sus potencialidades y sólo estará al servicio del grupo dominante de donde ella proviene.

Todo esto nos lleva a un problema de primera magnitud y que le da mayor alcance a la idea de reforma agraria de lo que generalmente se acostumbra a darle. En esta perspectiva es posible darse cuenta, entonces, de que la reforma agraria no es fundamentalmente un problema de productividad agrícola o de administración rural, ni siquiera es tan sólo un proceso económico de reestructuración de la agricultura de un país. Ella podría definirse por el contrario, en su sentido más amplio, por el esfuerzo que tienen que realizar los países latinoamericanos para incorporar a sus comunidades nacionales, con todo el sentido que esta palabra tiene, a esa inmensa proporción de su población que hoy día prácticamente constituye un mundo aparte, un mundo no incorporado. No se trata tan sólo de incorporar a los campesinos a la economía monetaria, al mercado económico de los productos industriales, a la propiedad de la tierra, sino que también y fundamentalmente a la comunidad social y a la comunidad política.

En este sentido, la tarea de la reforma agraria va en nuestros países mucho más allá de un simple problema de administración rural o de eficiencia productiva de los nuevos predios que se creen y de los predios que subsistan. Su objetivo es la integración de la masa de los subhumanos a la comunidad total y también a la comunidad política. Porque ¿cuáles son los derechos políticos que hoy día tienen los campesinos de América Latina?. Prácticamente no otros que la rebelión armada o el bandolerismo. ¿Qué otras formas políticas de expresión tienen además de las mencionadas?. Francamente, ninguna.

En esta perspectiva la reforma agraria, es la tarea política fundamental de la actual generación y durante los próximos diez, quince o veinte años ella implica un esfuerzo y un sacrificio considerables de todo el resto de la comunidad latinoamericana, para que realmente nuestros países puedan constituir naciones y este conjunto de naciones una comunidad superior que las amplíe y las complete.<sup>2</sup>

- 1 Benno Galjart.—Estructuras de Poder y Reforma Agraria.—Reformas Agrarias en América Latina.—Primera Edición.—Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires, 1965.—Pág. 177.
- 2 Jacques Chonchol.—Razones Económicas, Sociales y Políticas de la Reforma Agraria en América Latina.—Pág. 100.



## CAPITULO V

### LA REFORMA AGRARIA Y EL PODER POLITICO EN MEXICO

- a) La Ley del 6 de enero de 1915.
- b) La Constitución Mexicana de 1917.
- c) Diversos Códigos Agrarios.
- d) La Ley Federal de Reforma Agraria.

#### a) La Ley del 6 de enero de 1915.

Con fundamento en las Adiciones al Plan de Guadalupe, don Venustiano Carranza encarga al licenciado don Luis Cabrera que formule un proyecto de Ley, este Proyecto se llamó Decreto del 6 de enero de 1915.

Este decreto presenta en sus consideraciones un breve resumen del problema agrario desde 1856. En efecto, dice que el despojo de terrenos comunales "Se hizo, no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas e ncontravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías y a las llamadas Compañías Deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia".

Como se ve, esta Ley es netamente ejidal desde su preámbulo.

En esta disposición "No se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar a esas tierras a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida

y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores puedan fácilmente acaparar esa propiedad”.

El régimen de propiedad del ejido creado por esta Ley es diferente al del ejido colonial.

Las limitaciones necesarias de que habla esta Ley, fueron establecidas convenientemente en la Constitución de 1917, en esta ley sólo se alude vagamente a las modalidades que podrá imponerse a la propiedad de virtud de su función social.

El artículo primero declara nulas: I. Las enajenaciones de tierras comunales hechas por Jefes Políticos contra los mandamientos de la Ley del 25 de junio de 1856. II. Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales, desde el primero de diciembre de 1876. III. Apeos y deslindes practicados durante ese período, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.

El segundo artículo establecía que si los vecinos querían que se nulificara una división o reparto, así se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo pidieran.

El artículo tercero dice: “Podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para construirlo”. Nótese cómo del término restitución se llegó al concepto de reconstrucción, que ampara la restitución como tal y dotación, hasta entonces desconocida con tal nombre.

Mediante el artículo cuarto se crearon: La Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado.

El artículo sexto estableció el modo de iniciar el procedimiento, presentando la solicitud ante los Gobernadores y los Jefes Militares.

En la formación de esta ley también intervino el ingeniero Pastor Rouaix que era subsecretario encargado de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Al transcribir algunos párrafos de la exposición de motivos de esta ley, comprobamos que “La ley de 6 de enero de 1915, no se refiere al ejido colonial, sino que llama ejido a lo que en la época colonial se denominaba tierras de repartimiento”. Sólo

así se explica que el ejido quede dividido en pleno dominio aunque con las limitaciones necesarias.

González Roa califica a esta ley de "Imperfecta, inadecuada para algunas regiones del país, pero primer paso serio en el sentido de la resolución del problema rural, que reconoció de una manera oficial la existencia del problema agrario".

"La Revolución está llamada a combatir el latifundismo en sus múltiples aspectos: Primero, debe modificar las condiciones que han hecho posible en México la formación de enormes posesiones, al grado de que sabios extranjeros, como Janet, opinan que no se ha visto caso semejante en ningún país del mundo. Segundo, debe procurarse la restitución de las propiedades comunales y de los ejidos de los pueblos; esa es la función económica y social de la Ley de 6 de enero de 1915 y su papel en la resolución del problema agrario. Tercero, debe evitar que la intromisión de extranjeros dificulte que la cuestión agraria sea resuelta por el Gobierno Nacional".<sup>4</sup>

No debemos perder de vista que esta ley se expidió en Veracruz, en plena lucha civil, por ello fue imperfecta e inadecuada en muchos aspectos, el carácter provisional de las restituciones y dotaciones agravaron la situación de incertidumbre reinante en aquel entonces.

González Roa nos informa que al aplicarse estas disposiciones "Las autoridades locales desarrollaron por su parte una política en cada Estado. Para aumentar la confusión, las adjudicaciones se hacían sin estudio y sin mediciones, en una forma aproximadamente exacta".<sup>5</sup>

El 19 de enero de 1916 se expidió una resolución Presidencial dándose carácter federal a todas las cuestiones ejidales, sólo así los Estados se vieron obligados a no alterar la Ley del 6 de enero de 1915 cuya realización no podía ser perfecta en medio de tan azarosa lucha.

Mientras siguió la lucha revolucionaria, Carranza dictó otras circulares que complementaron el Decreto del 6 de enero de 1915. Las principales fueron las siguientes:

Circular de 19 de enero de 1915 que previene a los Gobernadores de los Estados para que procedan al nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias; acuerdo del 19 de enero de 1916 señalando que la aplicación del Decreto del 6 de enero de 1915 es

de carácter general; circular del 24 de marzo de 1916 que señala la extensión que deben tener los ejidos que se restituyen o se doten a los pueblos; circular del 30 de junio de 1916 que excluye a las ciudades de la dotación y concede ésta según la categoría del centro de población de que se trate; circular del 29 de julio de 1916 que concreta los derechos para solicitar reivindicación de ejidos; Decreto del 19 de septiembre de 1916 que modifica los artículos siete, ocho y nueve de la Ley de 6 de enero de 1915; circular del 11 de diciembre de 1916 que señala como competente para conocer la tramitación del expediente de un pueblo, a la Comisión Local Agraria de la Entidad correspondiente; circular del 10 de enero de 1917 ordenando la activación de las solicitudes de restitución y dotación, circular del 24 de enero de 1917 señalando los datos que debía recabar un expediente de dotación; y circular del primero de febrero de 1917 ordenando la tramitación por separado de los expedientes de restitución y dotación.

Lo importante del Decreto del 6 de enero de 1915 es que fue la primera ley agraria del país, punto inicial de la Reforma Agraria y realidad concreta para el campesinado de México que había luchado por obtener un pedazo de tierra que trabajar y del cual vivir.

#### **b) La Constitución Mexicana de 1917.**

La Constitución de 1917 es la primera constitución del mundo que establece garantías individuales, a la par que garantías sociales, conjugando el interés, el uso y disfrute de la cosa poseída, en concordia con el resto de la sociedad.

Los constituyentes de 1917 fueron quienes le impusieron modalidades a la propiedad para hacerla cumplir una función social y distributiva, asegurando así el desarrollo socio-económico de México.

Cuando el artículo 27 de nuestra Carta Magna señala las bases de la propiedad privada, cuando regula el aprovechamiento de los recursos naturales de nuestro país, señalando normas para la Reforma Agraria y la distribución de la riqueza; cuando combate al latifundio y cuando el Estado le arranca la primacía a los grupos para ser él quien señale las bases de la conservación, explotación y aprovechamiento de la riqueza pública en beneficio del interés general, vemos plasmado en sus disposiciones el luminoso y visionario pensamiento de Hidalgo, Morelos, Ponciano Arri-

ga, Juárez, Madero, Zapata, Villa, Carranza, Cabrera, etc., etc.

La estructura agraria del país, como consecuencia de la Reforma Agraria ordenada por la propia Constitución, quedaba reducida a tres formas de tenencia de la tierra: El ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad. La legislación reglamentaria, copiosa y cambiante, se encargó de ir acoplando, paulatinamente, las normas a la realidad.

En forma progresiva se fueron precisando los derechos ajustando los procedimientos, corrigiendo vicios, depurando los sistemas y derribando los obstáculos que oponían los fuertes intereses económicos y sociales de los terratenientes. Así se produjo una copiosa legislación agraria que muestra la forma cómo las instituciones fueron evolucionando.

No deja de llamar la atención y de ser, al mismo tiempo, motivo sugerente de investigación sociológico el hecho de que esta constante evolución legislativa se haya sorpresivamente, detenido por más de 25 años, hasta el grado de que el actual Código Agrario se convierta en anacrónico y contradictorio. Nos preguntamos si los resabios de esa aristocracia terrateniente o sus complicados intereses económicos han producido el estancamiento de esa evolución legislativa, o si por el contrario, el nuevo tipo de agrarismo de los últimos gobiernos revolucionarios, ha considerado imprudente la reforma y la uniformidad de la Legislación Agraria.

Una legislación Agraria como la nuestra, en la cual se regulan distintas clases de propiedad privada, ejidal y comunal e intereses individuales, estatales y sociales, no es conveniente que permanezca estática frente a los cambios sociales y económicos, pues ya hemos visto que el tiempo actúa en favor de los sectores privilegiados y coadyuva a fortalecer los intereses de esos grupos.

El licenciado don Víctor Manzanilla Schaffer opina que para que nuestra legislación sea fiel intérprete de los postulados de la Reforma Agraria Mexicana y para que la justicia social distributiva se realice efectivamente en la relación hombre-trabajo-tierra, se debe mantenerla a los cambios económicos y sociales de la realidad que pretende regular. Una actitud conservadora sólo conduce al estancamiento y como consecuencia, a la consolidación de los intereses de los grupos privilegiados.

En cuanto a la formulación del artículo 27, debe rendirse homenaje al señor ingeniero Pastor Rouaix, principalmente; al grupo

Constituyente que con él participaron en la redacción de dicho artículo, pero como la gran mayoría de los forjadores de nuestra Constitución merecen el reconocimiento del pueblo mexicano, se ubicará en sus respectivos sitios a quienes llevaron la voz del progreso en contra de quienes se oponían al mismo. Don Pastor Rouauix, en su libro "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", dice: "Los diputados que figuraron en los puestos prominentes de las izquierdas fueron los revolucionarios que habían luchado con las armas en la mano en los campos de batalla y los jóvenes de sangre ardiente que por no tener arraigo en el pasado, deseaban destruirlo rápidamente para entrar de lleno al porvenir del idealismo que habían señalado; entre los primeros estaban los generales Francisco J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar y entre los segundos descollaron el licenciado Rafael Martínez Escobar, el ingeniero Juan de Dios Bojórquez, Luis Espinosa, Froylán Manjarrez y muchos más, algunos de los cuales no alcanzaban la edad legal de los 25 años.

El ala derecha tuvo como núcleo fundamental a los exdiputados renovadores que habían laborado en la Secretaría de Instrucción Pública, ingenieros Félix F. Palavicini, licenciado don José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y Alfonso Cravioto y al señor don Herzayn Ugarte, Secretario particular del señor Carranza en aquellos tiempos, pequeño grupo al que había quedado reducido el bloque maderista de la XXVI Legislatura después de las disensiones y escisiones que los desmenuzaron".<sup>4</sup>

Los mismos idealistas que deseaban hacer del Plan de Guadalupe, un documento que recogiera los anhelos populares, lograron al fin, con más experiencia y convicción de sus ideas por los años de lucha transcurridos, triunfar en el Constituyente para darnos la Constitución que hoy nos rige.

Cuando se analizan los conceptos que registra el "Diario de los Debates" de esa cita histórica en la ciudad de Querétaro en 1917, y medimos la importancia orientadora de las múltiples intervenciones del señor General don Francisco J. Múgica, el acendrado sentido patriótico y social que imprimió en ellas, contrariando los puntos de vista del proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se aviva el deseo de rendir tributo de admiración a su ver-

tical conducta de probo ciudadano, y se piensa que el pueblo un día, cuando las pasiones políticas transitorias se disipen y la dignidad permita el reconocimiento de su visión patriótica, le considerará sin duda el legislador de la Revolución Mexicana. Será necesario juzgar estas ideas, a la luz de las intervenciones posteriores del señor General Múgica, en la formación del proyecto de Decreto para la Expropiación del petróleo, en la creación del Estatuto Jurídico y finalmente, en su limpia trayectoria de lucha al lado de su pueblo defendiendo los más puros intereses de México.

Surgió de esta Asamblea Nacional, la nueva Carta Fundamental para la República y en su articulado habían tesis muy avanzadas en el orden social, en el educativo, en protección a los derechos del trabajador, y sobre todo, una nueva concepción del dominio de la nación sobre la propiedad territorial. Los siete largos años de lucha habían dado su fruto; las inquietudes sociales manifestadas en el Plan de Guadalupe, ahora eran visibles en preceptos constitucionales, Múgica, Jefe del Ala Izquierda del Constituyente, había captado las necesidades de su pueblo y ahora proyectaba en la Constitución las ideas sociales y revolucionarias del Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación, de la junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano; las tesis obreras del Plan Orozquista habían sido escuchadas y plasmadas en la Ley; los postulados del Plan de Ayala, las ideas de Alardín Sarabia y Luis Cabrera, tenían franca respuesta en el artículo 27 de la Constitución que hemos de reproducir o interpretar en sus puntos esenciales, por ser la base legal de nuestra Reforma Agraria.

Define el artículo 27, el dominio de la nación sobre tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y faculta a ésta para transmitir la propiedad a particulares para constituir la propiedad privada.

Determina que las expropiaciones solamente podrán hacerse por causa de utilidad pública.

La nación es la única que tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Se ordena el fraccionamiento de latifundios como forma de desarrollar la pequeña propiedad; la creación de nuevos centros

de población agrícola; la dotación de tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.

La fracción II, textualmente dice: "Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas rurales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construído o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación".

La fracción VII, en su párrafo tercero establece: "Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, sentencia, composición, transacción, composición o remate que haya privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tributos y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstos con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional, en el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquéllas en ca-



lidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare.

Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decretan, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas las accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes.

a) En cada Estado y Territorio se fijarán la extensión máxima de tierras de que pueda ser dueño de un solo individuo o sociedad legalmente constituida”.

Así quedaron plasmados en preceptos constitucionales, los anhelos del pueblo que luchó por la reivindicación de sus derechos sobre la tierra durante más de un siglo. Definitivamente se impuso el concepto de que la nación mexicana es soberana, única facultada para imponer modalidades a la propiedad territorial y a los recursos naturales en beneficio de la colectividad, y, además, única fuente facultada para organizar la propiedad privada en bien

de la sociedad.

Otros preceptos como los artículos 3o., 7o., 16, 28, 32, 90, 123, 130 y algunos más, dieron perfiles novedosos a la nueva Constitución, síntesis de lucha, proyección hacia etapas superiores de organización y de justicia social.

### c) Diversos Códigos Agrarios.

La regulación jurídica que el Código Agrario de 1942 daba a las cuestiones del campo resultaba ya deficiente, además de que la dinámica de los problemas agrarios en nuestro país, hicieron necesaria la adecuación de los preceptos legales agrarios a la realidad nacional, propiciando la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971.

En efecto, en la Exposición de Motivos de dicha Ley el Presidente Echeverría señala: "Durante el curso del amplio recorrido que realicé por el país para solicitar el voto de mis conciudadanos, expresé a los campesinos que asumía sin reservas sus problemas, y que me empeñaría lealmente en buscar nuevas fórmulas de solución para satisfacer sus necesidades y sus aspiraciones. Convencido como lo estoy, sinceramente, de que la cuestión agraria es un problema central de nuestra historia y está en el fondo de las grandes luchas de nuestro pueblo, pedí y escuché de todos los sectores relacionados con el campo observaciones, críticas e iniciativas para perfeccionar las instituciones jurídicas y las prácticas sociales y administrativas que afectan la vida de los núcleos agrarios. En esta consulta nacional se advirtió, casi unánimemente, una clara voluntad de renovación legislativa; a ella precisamente trata de responder este proyecto de ley, que recoge y da unidad a las numerosas ideas y proposiciones de partes interesadas y estudiosas de los problemas del campo, que tuve ocasión de considerar.

Después de casi tres decenios de vigencia, el actual Código Agrario resiente las valiosas experiencias que la continuidad, no interrumpida, de la política agraria de los gobiernos de la Revolución ha permitido acumular en relación con los problemas de tenencia, organización y explotación de la tierra. Así pues, el nuevo instrumento jurídico que ahora propongo trata de reunir dichas experiencias y, dentro de un espíritu de equilibrio, fortalecer e impulsar nuestra reforma agraria con apego estricto a los prin-

cipios del artículo 27 Constitucional. En este generoso precepto, inagotable en sus posibilidades de justicia social para los grandes sectores del país y orientador en cuanto al respecto que merece el esfuerzo patriótico de los individuos, se encuentran las directrices que el Constituyente de Querétaro resumiendo una larga e intensa experiencia histórica, entregó a las generaciones del porvenir, y que ahora nos toca renovar y desarrollar.

El problema de la tierra es sin duda, una constante de la historia de México; su examen doctrinal y la acción política a que ha dado lugar desde la época de la independencia, caracterizan a las grandes corrientes y partidos históricos que han actuado en la vida nacional.

El proceso pendular de concentración y división de la propiedad, agraria, señala otras tantas etapas de la vida del país. Históricamente y en términos generales, los sectores empeñados en el proceso democrático de México se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la propiedad; y han combatido la acumulación de la riqueza territorial convencidos de que a largo plazo, la verdadera prosperidad del país se logrará mejor por el decoroso bienestar del mayor número, que por la opulencia de unos cuantos.

Los grupos conservadores en cambio, han esgrimido en sus alegatos históricos, la necesidad de hacer producir la tierra a cualquier precio, considerando que la acumulación de la propiedad rural en pocas manos, es garantía de eficiencia para su explotación; así, el problema agrario es también un capítulo de la historia de las ideas en México.

A estas alturas de nuestra evolución política y social, apenas sería explicable poner en duda la legitimidad de la acción agraria del Estado para el reparto de la tierra, como tampoco la preteritoria necesidad que tenemos de conseguir una elevada producción en el campo.

De entre las instituciones heredadas de la Colonia, el sistema de propiedad de la tierra, es el que requiere más tiempo para transformarse en el siglo XIX. Substituido en primer término el sistema político; conseguida después la efectiva soberanía del Estado, por la sumisión a su autoridad de los poderes extraconsti-

tucionales dotados de fueros y privilegios iniciada por último, la independencia mental por la creación de un sistema de educación pública esencialmente laico y orientado a formar ciudadanos y cuadros de dirección leales al país, la propiedad no sufre una transformación profunda, sino hasta imponerse en la segunda mitad del siglo, la idea individualista y liberal que busca extender al mayor número de mexicanos el carácter de propietarios y hacer de cada individuo un productor independiente.

Los instrumentos de transformación fueron las leyes de desamortización de bienes de manos muertas, ciertamente de impopular expedición, que acordes con su propósito, privaron correlativamente a toda corporación, incluidos los ayuntamientos, de la capacidad para poseer bienes inmuebles. Dada la desigual distribución de la riqueza y la voracidad incontrolada de una minoría, la intención distributiva de estas leyes fue contradicha por una nueva acumulación de la tierra, que trajo como consecuencia la organización extensiva de la producción agropecuaria.

La Revolución desarrolla en diversas etapas un programa claro para redistribuir la tierra, pero el aspecto de la producción se muestra impreciso en las primeras leyes, proclamas y actos de los jefes revolucionarios.

El simple propósito de restituir a los poblados las tierras del común del que habían sido despojados como consecuencia de la aplicación venal de las leyes de desamortización o por la rapacidad de las compañías deslindadoras de la época porfirista, y aun el empeño de fraccionar los latifundios de particulares originados en la Colonia, tuvieron que ampliarse muy pronto para considerar la dotación de nuevas tierras a numerosos campesinos, que no tenían título primordial para pedirlos. La acción agrarista pasó así, de la restitución y la dotación de tierras, a la creación de nuevos centros de población, y este vigoroso proceso cubre los primeros cincuenta años de la Reforma Agraria.

La evolución de nuestras leyes agrarias a partir de 1915 refleja fielmente las transformaciones que en los problemas del campo y en el punto de vista adoptado para afrontarlos han ocurrido desde entonces. La ley del 6 de enero puso el acento en la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras. La Ley de Ejidos

del 28 de diciembre de 1920, ensayó por primera vez la ordenación de las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces, introdujo un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación y estableció principios de organización para las autoridades agrarias. La Ley de 22 de noviembre de 1921 otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias para permitirle por esta vía, atender más perentoriamente los problemas del campo. En el año siguiente, la Ley del Patrimonio Ejidal apunta a vigorizar el núcleo agrario como unidad social y económica. Un lustro después, la ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927, constituye un esfuerzo decidido para facilitar el proceso de entrega de la tierra y agua y el primer intento de estructurar un juicio administrativo agrario. En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por la defensa que conseguían los latifundistas a través del juicio de garantías, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915 para hacer el amparo improcedente en materia agraria. Al año siguiente, un nuevo ordenamiento acorde con la reforma constitucional mencionada, desarrolla un procedimiento más ágil para los expedientes de tierras y aguas.

Las reformas al artículo 27 de la Constitución del 9 de enero de 1934, disponen resueltamente el respeto a la pequeña propiedad en explotación e introducen el cuadro de autoridades agrarias que se conservan todavía. En ese mismo año aparece el primer Código Agrario, cuyos principios orientadores fueron la simplicidad del procedimiento, la generalización de la capacidad agraria para mayor número de individuos, la delimitación de las partes que intervenían en los procesos dotatorios y restitutorios y la ampliación de las posibilidades de crear nuevos centros de población agrícola.

En agosto de 1940 fue convocado el Congreso de la Unión a un período de sesiones extraordinarias para conocer un nuevo proyecto de Código Agrario enviado por el Ejecutivo. En él se insiste en el respeto a la propiedad agrícola inafectable; se previene la posibilidad de ampliar ejidos no sólo en los terrenos de riego o temporal, sino en los de cualquier clase; se sanciona la simulación agraria; se dispone la inclusión de superficies para

fundos legales en las dotaciones de tierras; se recoge la reforma del 10. de marzo de 1937 y que estableció las concesiones de inafectabilidad ganadera, y se estimula la creación de ejidos colectivos. Este es el ordenamiento que precede al Código actual, promulgado el 31 de diciembre de 1942, al cual pretende substituirse ahora y cuyo comentario, cuando es pertinente, se desenvuelve al pie de cada uno de los artículos del Proyecto.

El ordenamiento que se presenta así, no desconoce la tradición jurídica del país, pero no se detiene en ella. Anclado en la realidad agraria actual, aspira por su concepción general y por las instituciones que crea o que desarrolla, tomándolas de la legislación vigente, a concitar una inaplazable solidaridad social y humana para impulsar el desarrollo rural sobre principios de unidad y democracia económica.

Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo cuerpo legislativo; tal sugerencia no carece de intención. El término código se abandona por ejemplo, porque este concepto alude a una mera recopilación de disposiciones preexistentes a las que se les da unidad y se revisten de una especie de refrendo legislativo. La voz ley en cambio, remite a un acto de soberanía por virtud del cual se regula racionalmente un conjunto de instituciones y procedimientos que rigen para el futuro; implica la decisión expresa de una generación de hombres de darse normas de vida comunitaria conforme a convicciones políticas, a experiencias históricas asimiladas y a razones de oportunidad económica y social debidamente evaluadas. Se trata además, estrictamente, de uno de los ordenamientos reglamentarios a los que en varias ocasiones se refiere el propio artículo 27 Constitucional con el nombre de leyes; y esta denominación, finalmente, reconoce también la tradición del legislador revolucionario que introdujo la reforma agraria mexicana precisamente por medio de una ley; la del 6 de enero de 1915.

La naturaleza Federal que se le atribuye a la Ley, no sólo tiene que ver con su ámbito territorial de validez y su carácter reclamatorio constitucional; responde asimismo a la intención de relacionarla con la idea de Federación, que es la forma política en que se expresa la cooperación social en el país y constituye una de las decisiones políticas fundamentales de nuestra Consti-

tución. Se justifica además ampliamente en este caso la denominación de federal al ordenamiento, porque la Constitución, en su artículo 27, ha establecido para las autoridades de los Estados y las federales, una corresponsabilidad en la atención del problema agrario. No sólo desde la Ley del 6 de enero de 1915, las autoridades estatales y de la federación, tuvieron a su cargo una parte igualmente importante en la restitución y dotación de tierras y en el fraccionamiento de los latifundios, al expedirse la carta fundamental que nos rige, fue manifiesta la intención de los constituyentes de conservar asociados en los órganos agrarios a los ejecutivos federales y de los estados. En su forma actual, esto es, a partir de 1934, el cuadro de autoridades que intervienen en el proceso de distribución de la tierra, es claramente de carácter mixto; tanto por lo que se refiere a la intervención de los gobernadores de los estados y del Presidente de la República, como por la composición de las comisiones agrarias mixtas. El concepto de Federación, en suma, evoca también las más consistentes tradiciones republicanas e inscribe la materia de la Ley como legítimamente corresponde, dentro del proceso de evolución del estado mexicano y sus preocupaciones de mayor tradición histórica.

Se emplea, por último, la expresión de "Reforma Agraria" y no para la "Reforma Agraria" o "de la Reforma Agraria" porque estas últimas, irremisiblemente parecen indican que toda tarea en el campo está por hacer, y que México ha llegado apenas recientemente a un proceso reformista en materia agraria, como ha ocurrido en otros países, lo que parecía ignorar la robusta y precursora actividad que se ha realizado en esta materia, desde hace más de cincuenta años".

#### **d) La Ley Federal de Reforma Agraria.**

La Ley Federal de Reforma Agraria consta de siete libros.

El Primero se denomina Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo y regula lo relativo a la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y al Cuerpo Constitutivo Agrario.

El Libro Segundo se destina al Ejido y comprende un título llamado de la Representación y Autoridades Internas de los Núcleos Agrarios, que regula lo referente al Comité Particular Ejecutivo, la organización de las autoridades ejidales y comunales y

las facultades y obligaciones de las autoridades internas de los ejidos y comunidades. Otro título del Libro Segundo se refiere al régimen de la propiedad de los bienes ejidales y comunales, tanto de los núcleos de población ejidales y comunales como los derechos individualistas, la unidad agrícola industrial para la mujer, el régimen fiscal de los ejidos y comunidades, la división y fusión de ejidos, la expropiación de bienes ejidales y comunales, la zona de urbanización y la Parcela Escolar.

El Libro Tercero trata lo referente a la Organización Económica del Ejido y en función del tema principal de regulación alude a la producción en ejidos y comunidades; al régimen de explotación de los bienes en ejido y comunidades, al crédito para los ejidos y las comunidades, al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, al Fondo Común de los Núcleos de Población, a la comercialización y distribución de los productos del campo, al fomento de las industrias rurales y a las garantías y preferencias para los ejidos y comunidades.

El Libro Cuarto reglamenta la redistribución de la propiedad agraria y para ello abarca lo relativo a la restitución de tierras, bosques y aguas, la dotación de tierras y aguas, a la capacidad en materia agraria, tanto de los núcleos y grupos de población como de los sujetos de lo individual; se refiere también a la nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales, a los bienes comunales en concreto y, finalmente, a la rehabilitación agraria.

En el Libro Quinto, que es el más amplio, se regulan los procedimientos agrarios.

- a).—Restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;
- b).—Permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales;
- c).—Expropiación de bienes ejidales;
- d).—Reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales;
- e).—Procedimiento de nulidad y cancelación;
- f).—De la Suspensión y Privación de Derechos Agrarios;
- g).—Conflictos internos de los ejidos y comunidades, y
- h).—Reposición de Actuaciones.

El Libro Sexto de la Ley, comprende lo relativo al Registro



y Planeación Agrarios y reglamenta en forma nueva al Registro Agrario Nacional y crea la Institución de la Planeación Agraria, respecto de encontrar los medios más adecuados para realizar la Reforma Agraria.

Por último, el Libro Séptimo está destinado a la Responsabilidad en Materia Agraria y comprende lo relativo a los Delitos, Faltas y Sanciones y constituye la forma de garantizar el cumplimiento de las normas agrarias, señalando las causas de responsabilidad por parte de las autoridades agrarias y los empleados que intervengan en la aplicación de la Ley.

Como se desprende de la resaña anterior, el contenido de la Ley Federal de Reforma Agraria es vasto y por su importancia, lo abordaremos en detalle, desde luego dentro de nuestras modestas posibilidades, en el capítulo siguiente que se denomina La Ley Federal de Reforma Agraria y el Código Agrario.

La Ley Federal de Reforma Agraria introduce algunas modificaciones, en lo que se refiere a su sistemática y estructura.

Las modificaciones tienen que ver principalmente, con la creación de libros que contienen y desarrollan instituciones y actividades sumamente importantes.

Así, puede hacerse mención del conjunto de disposiciones que se refieren al ejido y a su organización económica, de las transformaciones del Registro Agrario Nacional y la introducción de criterios de planeación dentro de la actividad agraria gubernamental, un nuevo tratamiento en lo referente a las autoridades agrarias y ejidales, el reconocimiento de la capacidad plena de la mujer en materia agraria, un nuevo sistema sucesorio en los derechos agrarios y nuevas responsabilidades para los herederos; una mayor seguridad jurídica para las relaciones contractuales con los ejidos, el dotar de personalidad jurídica al ejido; los planes de rehabilitación ejidal constituyen otra innovación, fomento a las industrias rurales otra más; el ejido puede ya ser considerado en sí mismo como sujeto de crédito, se ha creado un comisariado ejidal más dinámico, se reconoce la democracia en la representación campesina y en general, se establece un sistema legal más completo, más acorde con la realidad nacional, y estamos seguros que con la debida aplicación de las normas por parte de funcionarios honestos, se harán llegar al campo en forma firme y permanente los logros de la Justicia Social.

- 1 Fernando González Roa.—Las cuestiones Fundamentales de Actualidad en México. Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Pág. 180.
- 2 Fernando González Roa.—Ob. Cit. Pág. 182.
- 3 Ibídem.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**—El Estado se define como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.

**SEGUNDA.**—La política constituye el conjunto de conocimientos ordenados y sistematizados, generales y válidos, que tienen como objeto determinar la forma como el Estado puede alcanzar sus propios fines.

**TERCERA.**—La política agraria es la forma como el Estado intenta regular la cuestión del campo, ya tratando de sostener una situación por considerarla conveniente, ya procurando nuevas soluciones, tanto por etapas o en forma inmediata o incluso violenta y radical.

**CUARTA.**—La política agraria es, por su propia naturaleza, actividad política, es decir, es parte del actuar cotidiano de un pueblo y de un Estado frente a un problema común: el del campo.

**QUINTA.**—La política, en nuestro concepto, no implica solamente la actividad estatal, sino que es la actividad de todo un pueblo, dirigida a fines comunes de solución de problemas compartidos. Por eso, un indicador importante de esta cuestión, es el análisis de la actitud de los partidos políticos frente a los problemas del campo.

**SEXTA.**—Los factores que determinan el establecimiento de una política agraria, son: Las relaciones entre el hombre y la tierra; los cambios en la población y el problema de la necesidad de los recursos agrícolas básicos para la subsistencia humana; cuestiones que traen aparejados valores a seguir, que estimamos son los siguientes: la dignificación y superación de la clase campesina, en lo individual, en lo familiar y en lo social, la reestructuración de los sistemas productivos y la implantación y respeto de la justicia social en el campo.

**SEPTIMA.**—La esencia de una política agraria es, obviamente-

te, política, puesto que es un sector de la política en general y comparte sus principios, básicamente la distribución y organización del poder.

**OCTAVA.**—Debe distinguirse entre factores que determinan una política agraria y factores que determinan el surgimiento de una Reforma Agraria, toda vez que ésta constituye una clase específica y concreta de la política agraria.

Podemos señalar como diversas clases de políticas agrarias, las siguientes: a) La transformación agraria, ya sea por la vía de la revolución o por la de la reforma, que tiende a extender a toda o a gran parte de la población rural los beneficios de una mejor distribución en el campo; b) El conservatismo agrario, que se caracteriza por una situación idealmente estática en las políticas agrarias para beneficio de unos cuantos; y, c) La contra-reforma agraria, que no es un movimiento claramente definido, sino que se manifiesta de modo pacífico e insidioso, partiendo de la aceptación aparente de las leyes de reforma agraria, pero introduciendo en las mismas principios que les restan efectividad o las hacen nugatorias.

**NOVENA.**—La Reforma Agraria es una institución compuesta por un conjunto de normas y principios que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural, realizando la justicia social distributiva, y cuyo fin principal consiste en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos y elevar los índices de vida de la población campesina.

**DECIMA.**—La Reforma Agraria es una de las formas como se intenta solucionar el problema agrario. Consiste en la planeación que el Estado hace para trascender las carencias que limitan al campesino; es, además, un medio indispensable para el desarrollo económico, político y social, y un factor indiscutible de progreso y de paz.

**DECIMA PRIMERA.**—Los factores que determinan el surgimiento de una Reforma Agraria, son: en el orden económico, la necesidad de continuar y acelerar el proceso de desarrollo; en el orden social, las profundas desigualdades existentes entre los hombres y las precarias condiciones de vida rural; y, en el orden político, la exigencia de incorporar activamente a la población campesina a la vida política del país.

**DECIMA SEGUNDA.**—La Ley Federal de Reforma Agraria, es la respuesta que ha dado el Poder Político en México al problema del campo y constituye el instrumento con el cual se espera el cambio positivo de la situación imperante en el agro mexicano.

**DECIMA TERCERA.**—Entre las cuestiones que en forma principal se ocupa de regular la Ley Federal de Reforma Agraria, pueden anotarse: el dotar de personalidad jurídica al Ejido y su nueva organización económica, así como su calidad de sujeto de crédito; el reconocimiento de la plena capacidad de la mujer en materia agraria; un nuevo sistema sucesorio en los derechos agrarios y nuevas obligaciones para los herederos; un nuevo tratamiento en lo referente a las autoridades agrarias y ejidales; las transformaciones del Registro Agrario Nacional y la introducción de criterios de planeación dentro de la actividad agraria gubernamental; un comisariado ejidal más dinámico; la democratización de la representación campesina. En términos generales, consideramos que se establece un sistema legal más completo, más acorde con la realidad nacional.

**DECIMA CUARTA.**—El Poder Político en México ha optado por la Reforma Agraria para solucionar el problema del campo y ha creado un instrumento legal para poder llevarla a cabo. Nos abriga la convicción de que, con la debida aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria por parte de funcionarios no solamente honestos y responsables, sino también profundos conocedores de las cuestiones agrarias y de la Ley, se harán llegar al campo, en forma firme y permanente, los logros de la justicia social.

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION .....	11

## CAPITULO I

### NOCIONES GENERALES

a) Concepto de Estado .....	13
b) Funciones del Estado .....	13
c) El poder Político .....	44

## CAPITULO II

### POLITICA AGRARIA

a) Concepto .....	53
b) Naturaleza .....	61
c) Factores que la determinan .....	73

## CAPITULO III

### DIVERSAS CLASES DE POLITICAS AGRARIAS

a) El Conservatismo Agrario .....	83
b) La Reforma Agraria .....	84
c) La Contra-Reforma Agraria .....	89
d) Posiciones intermedias .....	92

## CAPITULO IV

### LA REFORMA AGRARIA Y EL PODER POLITICO

a) Las Estructuras de Poder y la Reforma Agraria .....	95
b) Factores que determinan el Surgimiento de una Reforma Agraria .....	103

## CAPITULO V

a) La Ley del 6 de enero de 1915 .....	123
b) La Constitución Mexicana de 1917 .....	126
c) Diversos Códigos Agrarios .....	132
d) La Ley Federal de Reforma Agraria .....	137
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>143</b>

**BIBLIOTECA CENTRAL**  
**U. N. A. M.**