



14  
19

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES  
FACULTAD DE DERECHO

**VUELTA AL CAMPO  
RERURALIZAR A MEXICO**

GREGORIO ROCHA Y FAJARDO



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO

C. U.

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE

### INTRODUCCION

#### CAPITULO PRIMERO

- 1 SIEMPRE SE HA CONSIDERADO PRIORITARIA LA RESOLUCION DE LA PROBLEMÁTICA AGRARIA
- 1.1 Desarrollo en una Convivencia Humanística
- 1.2 La Poderosa Influencia Liberal
- 1.3 Seguimos Todavía en el Liberalismo
- 1.4 Síntesis de Nuestra Voluntad Histórica
- 1.5 No ha Fracasado el Proyecto Nacional

#### CAPITULO SEGUNDO

- 2 EL ALIMENTO, ARMA DE CONTROL POLITICO
- 2.1 Quien Tiene el Alimento, Tiene el Poder
- 2.2 Abundancia y Hambruna
- 2.3 Desajustes en Nuestro Sector Agrícola
- 2.4 Grave Problema es la Desruralización
- 2.5 Síndrome Desempleo-Pobreza-Hambre

### **CAPITULO TERCERO**

#### **3 ERRATICAS POLITICAS PARA LOGRAR LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA**

- 3.1 Fracaso de la "revolución Verde"**
- 3.2 Desastre Alimentario en México**
- 3.3 Acciones para Evitar la Dependencia**
- 3.4 Subexplotación y Sobreexplotación**
- 3.5 Prioridades para la Autosuficiencia**

### **CAPITULO CUARTO**

#### **4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA EL CAMBIO**

- 4.1 Plan Global de Desarrollo ( 1981-1982)**
- 4.2 Ley de Fomento Agropecuario (1981)**
- 4.2.1 Modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria**
- 4.3 Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1982)**
- 4.3.1 Adecuaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria**
- 4.4 La Planeación en México**
- 4.4.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**
- 4.4.2 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**
- 4.5 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)**

## **CAPITULO QUINTO**

- 5 IMPRESCINDIBLE NUEVA ESTRUCTURA PARA LA EFICIENTACION DEL AGRO**
- 5.1 Debe Reconocerse que Constitucionalmente Toda Dotación se dio en Propiedad Privada**
- 5.2 Necesidad de una Nueva Reforma Agraria Planificada Entre Sector Público y Privado**
- 5.3 Producción Concertada Entre Campesinos, Comerciantes, Industriales y Exportadores**
- 5.4 Desaparición de Entidades Ineficientes de la Administración Pública Federal**
- 5.5 Creación de Comisiones e Institutos que sean Funcionales y Rentables**
- 5.6 Un Nuevo Derecho Agrario Congruente con Políticas Legítimamente Concertadas**

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFIA**

### **HEMEROGRAFIA**

## **INTRODUCCION**

## INTRODUCCION

En consonancia con los lineamientos normativos académicos de los planes de estudio de posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, esta tesis doctoral es novedosa, por el enfoque totalmente distinto y que sin apartarse del rigor académico con el que se elaboró, a la vez propone, como imprescindible, la reruralización del pensamiento y la acción en todo el ámbito nacional para resolver la inmensa y compleja problemática que afecta al sector rural, integrado por casi la mitad de la población del país la cual padece una lacerante pobreza y un atraso cultural cada día más acentuado.

Se postula en esta investigación: la Vuelta al Campo, como uno de los principales retos que se nos presentan, ante la urgente necesidad de resolver el problema alimentario, que en los pródromos del próximo milenio, constituye una elevada prioridad el producir alimentos para satisfacer las demandas de cien millones de mexicanos, así como para cumplir con los compromisos que hemos contraído en nuestra inserción en el nuevo orden económico internacional.

En este trabajo, se ponderaron las realidades jurídico sociales, utilizando una amplísima gama metodológica que para estas disciplinas de las ciencias sociales, recomiendan estudiosos como Héctor Fix-Zamudio, Jorge Witker Vázquez, Fernando Arilla Baz, Raúl Rojas Soriano y otros, para poder desentrañar las conexiones internas y externas que afectan al agro mexicano, profundizando en sus problemas fundamentales, buscando en todo momento demostrarlos y postulando sus soluciones, dentro de un estricto apego al academismo.

Se hipotizó sobre la validez de las normas jurídicas que conforman el derecho positivo agrario en México así como sobre la legitimidad y eficacia de las políticas que en materia agraria se han aplicado, cuestionando también, si éstos elementos fundamentales de la estructura agraria, como se manifiestan actualmente, constituyen un obstáculo para el cambio social que requiere el país y así poder alcanzar el desarrollo y crecimiento que postula nuestro proyecto nacional, plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La técnica utilizada para comprobar las hipótesis señaladas, en un amplio espectro de esta investigación, fue la dogmática, que se basó en el aprovechamiento de fichas bibliográficas y hemerográficas así como las de trabajo y una muy provechosa experiencia directa con la participación en congresos internacionales de Derecho Agrario, que tuvieron lugar en México e Italia, y finalmente, la obtenida a través del gratificante ejercicio y estudio docente como titular de la materia de Derecho Agrario, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este trabajo investigativo, tuvo como objetivos fundamentales: formar plena conciencia en todos los ámbitos de la vida nacional, sobre la necesidad de llevar a cabo un cambio estructural integral en el sector agropecuario y forestal del país, con el cual se beneficiará directamente el sector rural y mediante la producción debidamente organizada y planeada, resolver las necesidades de abasto de productos básicos para la alimentación de todos los ciudadanos, sobre todo, los de más escasos recursos económicos, así como para con ellos, dar un amplio, apoyo al comercio y a la industria.

Asimismo, al privatizarse integralmente la estructura del sector agropecuario y forestal, además de los beneficios socioeconómicos y políticos que tendrá el sector rural, surgirá un nuevo y auténtico Derecho Agrario, en el que se considere al campo mexicano en su correcta dimensión: no es un problema de números, sino de seres humanos con un nombre, con una historia, con una cultura, con ilusiones, pero sin destino ni esperanzas, ante la presente realidad que los margina.

Finalmente, cabe hacer mención en esta breve parte introductoria, a las dificultades que se presentaron para la elaboración del presente trabajo, debido a la escasa doctrina jurídica en materia de Derecho Agrario, - sobre todo, porque la totalidad de los textos de consulta y estudios que se han realizado, hacen referencia a la actual estructura agropecuaria mexicana, totalmente estatizada y que por tanto, presenta características sui generis y no pueden ser comparados con trabajos sobre la materia de otros países, excepto los socialistas, donde las estructuras agropecuarias y forestales y su regulación jurídica y económica, está regida por el Estado.

## CAPITULO PRIMERO

- 1 SIEMPRE SE HA CONSIDERADO PRIORITARIA LA RESOLUCION DE LA PROBLEMÁTICA AGRARIA
  - 1.1. DESARROLLO EN UNA CONVIVENCIA HUMANISTICA
  - 1.2 LA PODEROSA INFLUENCIA LIBERAL
  - 1.3 SEGUIMOS TODAVIA EN EL LIBERALISMO
  - 1.4 SINTESIS DE NUESTRA VOLUNTAD HISTORICA
  - 1.5 NO HA FRACASADO EL PROYECTO NACIONAL

## 1.1 DESARROLLO DENTRO DE UNA CONVIVENCIA HUMANÍSTICA.

Para encontrar el proyecto de Nación que el pueblo mexicano se ha diseñado, hay que remontarse a los antecedentes constitucionales, en los cuales se fijaron los valores, se postularon los derechos y deberes de los gobernados; en los que se establecieron los proyectos de organización gubernamental y bosquejaron, en lo general, los propósitos de la comunidad mexicana.

Los principios plasmados en las distintas constituciones que han regido la vida independiente de México, son el resultado de la doctrina liberal que se adoptó desde su inicio y que se sigue adoptando de acuerdo a las adecuaciones que la realidad social y el modernismo han requerido.

El proyecto de Nación, desde siempre, se ha identificado con el Estado moderno, con las características de una democracia con división de poderes, autonomía de los estados integrantes del pacto federal y bajo el imperio de un régimen de derecho.

Nuestro proyecto existencial y la lucha del pueblo mexicano para lograr su independencia y su desarrollo económico, político y social, tiene su arranque histórico a partir de la revolución popular de 1810, a la que siguieron otros movimientos armados de los que surgieron diversos documentos básicos en los que se inscribieron las necesidades y requerimientos sociales de sus respectivas épocas, que dieron como resultado el Estado Constitucional o Estado de derecho, en que se identificaron jurídicamente

las libertades y garantías así como las limitaciones y reglas del poder político, para lograr su desarrollo dentro de una convivencia pacífica y humanística.

Estos documentos políticos fundamentales, surgidos en las diversas etapas de la vida institucional de los Estados Unidos Mexicanos, han sido normas, vínculos reales, estructuras y organización política que en su momento se ha dado nuestra Nación para alcanzar la libertad real, la justicia real así como para programar y realizar una vida digna.

Las constituciones que han regido la vida de México, desde su independencia de la Corona española, han tenido que enfrentarse a problemas estructurales, sobre todo, a principios de la etapa independentista, al desintegrarse los virreynatos, entre ellos, el de la Nueva España, en que hubo que hacer frente a una total falta de cohesión orgánica, ya que dentro de los virreynatos, existieron amplias demarcaciones territoriales como presidencias, capitanías generales, gobernaciones independientes, que aunque nominalmente estuvieran sometidas a la superior jurisdicción del virrey, gozaron de una amplia autonomía, manteniendo las altas autoridades que las gobernaban, una relación directa con la Corona.

Al respecto, Ots Capdequí ( 1 ) señala que "no era fácil que prosperaran los ideales unitarios acariciados por algunos de los libertadores. En América española, la abolición de la monarquía significó una ruptura -

( 1 ) OTS CAPDEQUÍ J. M.- "El Estado Español en las Indias".- Fondo de Cultura Económica, México, 1962, p. 9.

mayor con el pasaso que en el caso de la independencia de los Estados Unidos de América. En los tiempos coloniales, el rey, no había sido sólo la incuestionable fuente de toda la secular autoridad, había sido también el ungido por el Señor. Toda la maquinaria de la ley y la administración, dependía de la Corona".

Es asimismo significativo que la consumación de la Independencia y la adopción de la forma republicana de gobierno, significaba que había una crisis total del Estado español y que los primeros gobiernos republicanos carecían totalmente de la clase de sanción moral que la monarquía española había gozado y que al iniciarse la Independencia, había también muchas de las leyes coloniales y los procedimientos, pero el Estado se encontró en muchos casos débil y que el mito de la soberanía popular no fue efectivo.

El gobierno independentista encontró serios problemas para instituir la moderna forma de gobierno de Estado-nación, que a partir del Siglo XVI había comenzado a desarrollarse. Había de encontrar lo que Crossman ( 2 ) cuestiona: "¿Un pueblo que pertenece al mismo linaje biológico?, ¿Una reunión libre de individuos que, sin consideración alguna respecto a la raza o lenguaje, desean vivir unidos bajo un mismo gobierno?".

Ninguna nación, cabe dentro de estas definiciones lógicas, porque ninguna nación, ha logrado ser lo que los constructores de sistemas hubieran querido que fueran".

( 2 ) CROSSMAN R. H. S.- "Biografía del Estado Moderno".- Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 21.

La América española no formaba cuerpo de Nación, con la península, ni estaba ligada a ella sino por el vínculo de la Corona, y por tanto, debía surgir una teoría revolucionaria. Este pensamiento sí impregnó en los precursores de la Independencia, que buscaban afanosamente las bases ideológicas donde pudiera arraigar el sentimiento de una patria propia, que unido a la nacionalidad lograda después de la guerra, creó el Estado mexicano.

Si en esta conciencia nacional básica, todo lo que aconteció en la Revolución de Independencia, partiendo del rescate de las tradiciones y de su revitalización, hubieran sido otra cosa muy distinta, un corte histórico, pero no un suceso histórico, en el sentido de sucederse, de continuar: había que inventarse una patria. Por el contrario, las tradiciones, tan reiteradamente evocadas, partían de este sentimiento de fidelidad a lo que estaba devirtuado, de esa idea de patria o de patriotismo preexistente. De aquí, esta adscripción a las leyes propias y de aquí la conciencia de que es entonces cuando las viejas leyes están siendo mejor cumplidas y observadas.

En cierto modo, los gobiernos posindependentistas en los Estados Unidos Mexicanos, zanjaron algunas dificultades administrativas, ya que el distrito de las ciudades, se había venido transformando con el tiempo, en provincia político-administrativa, y ésta entidad regional será la que a principios del Siglo XIX se arrogue una personalidad propia y el derecho inherente de intervenir como antano, en los negocios públicos generales o en los que en especial le atañan.

Lo cierto es que al principio de las agitaciones políticas de comienzos del siglo decimonónico se impondrá la antigua costumbre y seguirán todavía las ciudades cabeceras de provincia, las que tomen la voz de ésta o hablen en representación del distrito, de igual manera que México, como metrópoli, toma la voz de todo el reino. Pero luego, al introducirse por ambos lados -el americano y el español- la representación democrática, será todo el distrito el que hable y enja por sí, pareciendo conjugarse la idea (conciencia) de la personalidad propia con la de la representación total.

En los albores de la Independencia, en el terreno ideológico, no es ni mucho menos desdenable el impacto que sobre los criollos y mestizos produjeron los hombres de la Ilustración, así como a los que animaron a los hombres de Cádiz, aunque unos y otros actuaran bajo signos políticos distintos de despotismo ilustrado y liberalismo constitucional.

El fondo teórico del pensamiento político mexicano es este período de la posindependencia, está constituido principalmente por la tradición político-legal española, por la Legislación de Indias y la tradición y costumbres americanas, por la dogmática política del siglo XVIII y por los principios liberales de la revolución española, en especial por los gauditanos.

El proceso de integración de la nueva patria resultó natural, dada la unidad de formación y cultura de los hombres que estaban a uno y otro lado del océano, dada la unidad doctrinal a que se había abocado, dada la similitud de la problemática que de ella se deriva, partiendo de las mismas bases, en igual orama, con iguales preocupaciones e ilusiones.

como en discrepancias, se fraguó la emancipación, el gran acontecimiento - histórico que es preciso ver como un proceso con esquemas, con ideas, con sangre nuestra, envueltos ya en la gran aventura de hacer una nueva edad, un nuevo mundo que quizá estamos ya viendo madurar.

Según los preceptos del Derecho Indiano, fuertemente arraigado ya en América, todos los yacimientos mineros, de cualquier clase que fueren, y lo mismo, si se encontraran en tierras de dominio público que en tierras de propiedad particular, pertenecían a la Corona, como encarnación suprema del Estado, a título de realfía. El México independiente heredó la doctrina española sobre la propiedad estatal de la riqueza del subsuelo, que sería el argumento decisivo en la tendencia nacionalizadora, frente a los abusos del capitalismo extranjero.

Entre otras influencias del Derecho Español y del Derecho Indiano en las instituciones mexicanas, debemos advertir, sin embargo, que esa influencia se acusa, tanto en los logros, y las que se deben calificar de como frustraciones del sistema jurídico colonial.

En cuanto a los resguardos de los pueblos o comunidades de indios, cumplieron importante función económica y social durante el período colonial; y aunque en los últimos años de la dominación española en América, - por la codicia de los conquistadores se acentuó el proceso histórico de su - desintegración, la influencia de este sistema de propiedad comunal de la - tierra -no típicamente español, ya que tenía sus raíces en viejas instituciones de los aborígenes-, se dejó sentir en los nuevos estados soberanos.

## 1.2 LA PODEROSA INFLUENCIA LIBERAL

A finales del siglo XVIII se propaga por casi toda Europa y en muchos continentes, entre ellos, el americano, la influencia del pensamiento liberal que surgió de la Revolución Francesa, y de él no quedaron exentos los integrantes de la oligarquía que dominaba a la Nueva España, y debemos hacer referencia al controvertido obispo Manuel Abad y Queipo, quien ante el problema de la crisis agraria que se manifestaban en el virreinato, propuso una vía de gran contenido revolucionario como fue el planteamiento de confiscar los latifundios cuando su existencia se opusiera al bien general o cuando vulnerara los derechos supremos de la sociedad.

Posteriormente, el problema agrario imperante, fue una bandera decisiva para los caudillos independentistas, pugnando por mejorar las condiciones de vida de los campesinos y terminar con la explotación de que habían sido objeto durante más de tres siglos del virreinato, dictando medidas tendientes a restituirles sus tierras a los indígenas, que les habían sido despojadas por los latifundistas y la iglesia.

La condenación general contra los abusos de los ricos hacendados, fue encabezada en los prórrogos de la Instrucción de 1810, por las mismas autoridades y el bajo clero, principalmente el de Michoacán, que fueron calificadas de subversivas.

Varios conflictos agrarios se registraron pocos años antes de este movimiento político y social, en parte relacionados con la crisis agrícola ocasionada por una grave sequía que se prolongó por varios años y por la desigualdad desmesurada que guardaba la estructura social imperante, generando fuertes ataques al latifundio, que a partir de entonces serían más constantes y violentos.

Serios trastornos causaron asimismo los hacendados, al sustraer de sus comunicaciones a los indios, ya que desarticulaban la vida de la comunidad y por tanto, hacían más pesada la carga económica de los pueblos.

El historiador Enrique Flores Cano ( 3 ) señala al respecto, que por cada indio que se iba a trabajar a una hacienda, significaba para los habitantes que permanecían en el pueblo, más trabajo y mayores cargas, ya que para satisfacer las demandas del repartimiento, tenían que prestar sus servicios con mayor intensidad, o pagar los tributos de los ausentes, cuya falta hacía también más pesadas las obligaciones civiles y religiosas de la comunidad.

Entre 1765 y 1910, relata, los hacendados hablaban de la ruina y decadencia de la agricultura, pero las razones que dan para explicar esa ruina, son ajenas al gremio de labradores. Algunos hacendados dirán también, - como los liberales del siglo XIX, que la causa de que los indios se entreguen a la ociosidad y abandonen el cultivo de las tierras, radicaba en la excesiva protección que les otorgaban las leyes, pero la mayoría concierda en afirmar que una de las principales causas de la decadencia de la agricultura y la carestía de las cosas más necesarias ha sido:

"la prohibición que últimamente se publicó (1765) de no poder - fiar a los indios de cinco pesos para arriba. Ellos, conforme a una antigua costumbre, pedían habilitación anticipada de mayor cantidad a cuenta de su trabajo y los labradores y los ganaderos, por no carecer de gentes en sus operaciones precisas, hacían esos préstamos, en unas partes en efectivos y otras, en ropas... pero habiendo faltado - esa habilitación, ha fallado también el trabajo de los indios...

( 3 ) FLORES CANO Enrique. "Origen y desarrollo de los problemas Agrarios en México 1500-1821". Primera edición de Lecturas Mexicanas SEP, - 1980, ps. 143, 144.

#### **Racionalización del Liberalismo**

Ya avanzada la insurgencia, nos relata Silvio Zavala ( 4 ), el generalísimo Morelos y Pavón, definió claramente el concepto de una patria mexicana homogénea y libre de las influencias europeas; combatió por eso, las diferencias de origen racial que tantos problemas habían causado durante la época colonial y antes de la celebración del Congreso de Anáhuac, en donde se votó la Constitución de 1814, que estableció en su proemio, con un tinte meramente liberal, que "el Supremo Congreso Mexicano, deuso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española, un sistema de administración que, reintegrando a la Nación misma de sus augustos e imprescindibles derechos, la conduzca a la gloria de la Independencia y avance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede sustentarse una constitución justa y sancionable.

Comenta asimismo, Silvio Zavala, que en comparación con el Código de Cádiz de 1812, se advierte que los liberales mexicanos llegaban a extremos de independencia que los españoles no podían concebir.

Desde luego, la Constitución de Apatzingán, que fue proclamada en pleno conflicto, no tuvo aplicación.

Iniciado el movimiento independentista, fueron vanos los esfuerzos de la autoridad de la Corona, para contener el fuego que se había encendido

( 4 ) ZAVALA Silvio.- "Apuntes de historia Nacional" 1806-1974.- Edición especial EP, México, 1962, p. 135.

y que iba abrasando provincias enteras y las proposiciones ante las Cortes, no resolvían los problemas estructurales que era necesario atender ante este organismo. Un diputado por la provincia de Nuevo México, de nombre - Pedro Bautista Pino expresó: "hablemos con franqueza: ni nuestra sabia constitución ni las resoluciones tomadas hasta ahora, son bastantes para extinguir aquel fuego. Tampoco alcanzarán las providencias que tomen nuestros virreyes y gobernadores. La sangre seguirá derramándose mientras no se trate de quietar el germen del descontento...Las armas conseguirán imponer respeto pero nunca sofocar el fuego que atiza la necesidad...

Las medidas tomadas por el Virrey Venegas, que publicó el Decreto de la Regencia de 26 de mayo de 1810 que eximía del pago de tributos a los indios y ordenaba repartirles tierras a la mayor brevedad, no causó ningún efecto para detener la sublevación, además, esta disposición no beneficiaba a las castas, que también participaban en la guerra ya generalizada.

Posteriormente, el 19 de noviembre de 1811, se ampliaron en favor de los indios y de las castas de toda América, la exención tributaria concedida a los de la Nueva España, pero nuevamente volvieron a excluir a las castas del repartimiento de tierras. El 19 de noviembre de 1812 fueron abolidas las mitas y servicios personales y se repitió que a los casados y solteros mayores de 25 años se les repartieran tierras inmediatas a los pueblos, que no fueran de dominio particular o de las comunidades; las diputaciones provinciales señalarían la porción de terreno correspondiente a cada individuo.

El 15 del mismo mes y año, se avisó al Virrey Calleja que las diputaciones provinciales debieran repartir inmediatamente las tierras y em-

plear los fondos de comunidad de los indios para habilitar las siembras; los interesados devolverían los anticipos en el plazo de dos años; si los pueblos carecían de tales fondos, se utilizarían los de los lugares inmediatos. Se hacía al mismo tiempo la recomendación de que al tiempo de hacer esos repartimientos "hagan entender a los indios que deben labrar y cultivar las tierras por sí mismos, sin poder venderlas o empeñarlas, bajo de la calificación de que si lo ejecutasen o dejaran pasar dos años sin sembrarlas, se repartirán a otros indios inocuos y aplicados". Este decreto fue dado a conocer en México, el 28 de abril de 1813.

Esta disposición colonialista, que denigra y ofende al campesino, - la podemos apreciar todavía más agravada, ya que el plazo se reduce a un año, en la actual Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 87 del Capítulo II, que se refiere a los Derechos Individuales de los ejidatarios.

Todas estas medidas emergentes que se aplicaron, resultaron inútiles, en virtud de que la guerra independentista, aún con avances y retrocesos, continuaba y nada impedía la caída de la monarquía española.

#### La Constitución de 1824

Independizado el país, comenzó la violenta vida política de México, los europeos y criollos de alta posición seguían esperando el advenimiento de un príncipe europeo y eran llamados "borbonistas".

Los extremistas partidarios de la forma republicana de gobierno y herederos de los insurgentes, Guerrero y Victoria, consideraban más peligrosa la monarquía de Iturbide que la del vanamente invocado príncipe - de la Casa de Borbón.

Iturbide fundaba tácitamente su elevación a la corona de México, en la negativa del gobierno español a reconocer los tratados de Córdoba, - ocurría el 13 de febrero de 1822, y en la inconveniencia de instaurar un gobierno republicano en un país impreparado para la democracia.

Finalmente, después de preparativos para instalar el Congreso en medio de fuertes presiones de los bandos republicano y conservador, el 31 de enero de 1824 se publicó el acta constitutiva de la Federación: aprobaba el principio de la soberanía nacional, el derecho de adoptar la forma de gobierno y leyes que se estimaran oportunas, la religión católica e intolerancia de cualquier otra, gobierno republicano representativo federal, estados integrantes libres y soberanos, división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, una cámara de diputados y otra de senadores, poder ejecutivo depositado en el individuo o individuos que la Constitución señalara, una Corte Suprema de Justicia, cada estado se gobernaría a su vez por tres poderes deslindados.

Según Silvio Zavala ( 5 ), ésta organización obedecía a la influencia irresistible del modelo norteamericano y representaba una audaz innovación de la estructura tradicional de México, ya que la Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824 corroboró los principios del acta constitutiva: el Supremo Poder Ejecutivo, lo desempeñaría un sólo individuo titulado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

( 5 ) *Ibid.*, p. 159.

El 10 de octubre de 1824 tomaron posesión de la presidencia y de la vicepresidencia de la República, respectivamente: Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo. El castillo de San Juan de Ulúa, último reducto español, capituló el 18 de noviembre de 1825; aborta una conspiración española y se decreta la expulsión de españoles.

La historia de México hasta 1825, refiere Silvio Zavala, puede escribirse con más propiedad si se emplea el criterio cuantitativo y cualitativo. La cuenta de los motines, pronunciamientos, rebeliones y cesas es más breve y expresiva que la apreciación de las características, fines y "sentido" de estos hechos.

#### La Reforma y La Constitución de 1857

Repudiados los militares al frente del gobierno de México, en la segunda mitad del siglo XIX, facilitó el acceso al poder de civiles, entre los que se encontraban políticos y abogados, que se encargaron de llevar a cabo la Reforma, aplazada desde los tiempos de don Valentín Góñez Farfán, entre ellos se encontraban Benito Juárez, Guillermo Prieto, Melchor Ocampo, Sebastián Lerdo de Tejada y otros de pensamiento progresista.

Las manifestaciones principales de la nueva política deben destacarse: la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 y la Constitución aprobada el 5 de febrero de 1857.

La primera, exponía que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o

libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública"; en consecuencia, ordenaba que todas las fincas - rústicas y urbanas administradas o pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicaran en propiedad a quienes las tuviesen - arrendadas; bajo el nombre de corporaciones eran comprendidas todas - las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento de duración perpetua o indefinida; las fincas - no arrendadas se venderían al mejor postor. Quedaron exceptuados de la ley los edificios destinados al servicio de los institutos, conventos, palacios episcopales, colegios, hospitales, etc.

Persegua esta medida fines políticos, económicos y fiscales.

En primer lugar, se quería obligar al clero a desprenderse de sus propiedades, dejándole la percepción del precio y el uso económico de los - capitales; en segundo término, introducíanse en el comercio, se fraccionaban las propiedades rústicas, fomentando la propiedad individual; por último, el gobierno obtenía rentas a consecuencia de los actos jurídicos impuestos por la ley.

La constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, que resumió las ideas de los prohombres de la Reforma en el orden político - universal y aplicadas al medio mexicano, fueron manifestadas en forma solemne durante las discusiones que se hicieron en el seno del congreso - que aprobó esta carta fundamental.

Se estableció en el documento, que los derechos del hombre -

son la base y el objeto de las instituciones sociales; ratifica la prohibición de la esclavitud; decreta la enseñanza libre, la libertad de trabajo, de pensamiento y de imprenta; los delitos relativos serán juzgados por un jurado. Establece además los derechos de reunión, garantías penales y de propiedad; se prohíbe a las corporaciones civiles o religiosas la adquisición de bienes raíces con la excepción de los edificios destinados al servicio u objeto de la institución; la pena de muerte será abolida cuando se establezca el régimen penitenciario; los extranjeros no intentarán otros recursos que los que las leyes les conceden a los mexicanos; la soberanía reside en el pueblo; la República es representativa, democrática y federal; el poder legislativo se deposita en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión -se suprime el senado-; la elección de diputados será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto; el ejecutivo se deposita en un presidente electo de la misma manera; dura en el poder cuatro años; la corte suprema de justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

También se establece en esta Constitución, que las facultades que no se concedan expresamente en ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Posteriormente, el 10. de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República.

Se reconoció que la Constitución podría adicionarse o reformarse mediante el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión.

La libertad de cultos fue establecida por la ley de diciembre -  
de 1860.

Luego, vinieron las vicisitudes militares de la guerra civil llamada  
de los tres años y posteriormente la invasión francesa y el segundo imperio  
que dejaron un grave atraso en el desarrollo político, económico y social  
de México.

#### República Restaurada

Un interesante aporte histórico sobre la vida institucional de -  
nuestro país, lo hace Luis González (6), quien abordó en un interesan-  
te relato, aspectos de gran importancia y que tienen gran relación con  
los objetivos que nos hemos trazado, al referir que "el verano del año de  
1867, quedó con justa razón inscrito en el catálogo de los inolvidables. Aca-  
baban de esparcirse las noticias de la caída de Queréturo, la captura y muer-  
te del emperador Maximiliano y la entrega de la Ciudad de México, después  
de noches y días de sitio, en poder de la República.

Al referirse el citado autor a las metas y caminos a seguir en la  
reconstrucción de la República, o sea el diseño del nuevo país, el principal  
propósito de la élite liberal en el poder fue aplicar la Constitución liberal  
de 1857 y que para homogeneizar a México y ponerlo a la altura de las  
grandes naciones del mundo contemporáneas necesitaban en el orden polí-  
tico, la pacificación del país, el debilitamiento de los profesionales de la  
violencia y la vigorización de la hacienda pública; en el orden social, la  
inmigración, el parvenuismo y las libertades de asociación y trabajo, el orden  
económico, la hechura de caminos, la atracción de capital extranjero,

( 6 ) GONZÁLEZ Luis. "El Liberalismo Triunfante", en México. Econo-  
mía, Sociedad y Política, UNAM, México 1985, p. 49

el ejercicio de nuevas siembras y métodos de labranza, el desarrollo de la manufactura y la conversión de México en un puente mercantil entre Europa y el remoto oriente; y en el orden de la cultura, las libertades de clero y prensa, el exterminio de lo indígena, la educación que daría - "a todo México un tesoro nacional común" y el nacionalismo en las letras y en las artes.

Volvemos a encontrar en este autor nueva referencia al gran interés que pusieron los pensadores de la época y en este caso cita al propio Francisco Zateo, quien expresaba que sólo las inmigraciones serían capaces de poblar a México, hacer valer sus riquezas e introducir las invenciones de la tecnología. Para Juárez, señala lo mismo: "la inmigración de hombres activos e industrioses de otros países, era, sin duda, una de las principales exigencias de la República".

Atribuye al Presidente Juárez lo siguientes: "otra de las grandes necesidades de la república era la subdivisión de la propiedad territorial" al través de tres trucos: el deslinde y la venta de terrenos baldíos, la desamortización y el fraccionamiento de los latifundios eclesiásticos y de las comunidades indígenas y la venta de fracciones de las grandes haciendas privadas. En otros términos dice, se planteó hacer de cada campesino un señor de tierras y ganados en corta escala, un señor dueño de tierras y ganados en corta escala un señor dueño de un pequeño rancho y libre, enteramente libre, emancipado del sistema de peonaje, e incluso de la costumbre de la "leva" o enganchamiento forzoso al ejército. Esto es, la política social que entonces se propuso sacar adelante tres cosas: inmigración, pequeña propiedad y trabajo libre, las tres, sin herr individualidades.

La élite liberal practicó el culto al individuo. También fue devota de la riqueza por aquello de que la penuria encierra en su seno lacerado el germen de todos los males. Quiso sacar a México de pobre. La sed de lucro fue uno de los principales ingredientes del liberalismo mexicano. Es- no quiere decir que los treinta promotores de la restauración de la república se hubiesen entregado a su enriquecimiento personal. Su papel de - apóstoles les impuso la obligación de introducir el bien en la casa ajena antes que en la propia, o por lo menos al mismo tiempo. Su fin fue sencillamente enriquecer a su patria a fuerza de ferrocarriles, empréstitos, - plantaciones agrícolas y fábricas de mil cosas ( 7 ).

Por fomento agrícola se entendía la apertura al cultivo de nuevas zonas, especialmente las del norte y las bajas del sureste; la introducción de nuevos cultivos, sobre todo, de índole tropical como el café, y poner en uso técnicas similares a las agropecuarias de yanquis y franceses.

La meta de la revolución industrial se planteó a la vista del enorme potencial hidráulico de México, de sus vigorosas cascadas, capaces de mover la tramoya indispensable para convertir en productos manufacturados nuestros recursos, singularmente la producción agrícola.

Entre otras cosas, era necesario extinguir la influencia prehispánica mediante la transculturación del indio. Había que hacerlo olvidar sus costumbres e idiomas. Según Justo Sierra, citado por Luis González, el mayor anhelo de Juárez fue sacar a la familia indígena de su postración moral, la superstición; de la abyección mental, la ignorancia; del alcoh-

lismo a un estado mejor, aún cuando fuese lentamente mejor.

La nueva élite no quiso deshacerse del idioma español ni tampoco de la religión católica. Por lo que mira a ésta, sólo procuró hacerla más exclusiva, hacerla aceptar modernidades, hacerla compatible con los creídos religiosos, con la norma de dejar hacer y dejar pasar (quien más quien menos, más concordaban con la idea de incorporar a México al mundo científico positivo sin desarraigarlo del mundo teológico en que nos habían inscrito los españoles, del mundo metafísico al que nos llevaron los criollos iluministas de los siglos de la colonia).

#### La Dictadura Porfiriana

De 1888 a 1903, que es el comienzo de su tercer período Porfirio Díaz, con la venia tácita de la opinión pública, el presidente agnó en su persona el poder. Les deja poco a los gobernadores; los hace virreyes. Suprime la oposición parlamentaria. Reduce al silencio el debate de índole política en los periódicos. Durante quince años estará en todos los frentes de la política - dando órdenes y recibiendo obediencias.

Refiere Luis González (8), que el Congreso se convirtió en algo semejante al cuartel de inválidos o el depósito de oficiales. Había cierta dificultad para ser diputado o senador, pero conseguida la plaza, todo era fácil. Las leyes llegaban hechas. Sólo había que ponerse de pie y decir sí. Ninguno de los poderes de la federación o de los estados retuvo el poder.

Desde 1888 se acabó la historia política nacional y local.

En el apogeo porfiriano, hubo según la fórmula consagrada: "poca política - mucha administración", o en otros términos: "poca pugna por el poder y mucho poder disciplinador".

(8) Opus cit. p. 72.

Las costosísimas obras de comunicación, el progreso de industria y minería y aún el precario de la agricultura, se debieron en gran parte al capital de fuera. Entonces, la opinión pública más avanzada estaba por el capital extranjero, pues lo creía necesario para el enriquecimiento y el bienestar de la República.

#### Una Mayor Desigualdad

La superioridad y riqueza de unos se basó en la inferioridad y pobreza de otros. La nueva hacienda capitalista no desalojó a la vieja hacienda patriarcal. México se hizo más multiforme. Todo fue favorable a entonces a los 6 mil dueños de haciendas con extensiones de mil a millones de hectáreas. En primer lugar, la legislación sobre baldíos, como si no hubiera sido generosa la ley de 1853 para poner enormes predios al alcance de los ricos, la de baldíos de 1894 declaró ilimitada extensión de tierras adjudicable y suprimió la obligación de colonizarlas, esto es, darle habitantes y cultivos. Las compañías deslindadoras crearon vastísimas haciendas con las tierras de nadie y con las privadas sin titulación suficiente. Algunos pequeños propietarios pobres y sin documentos pierden sus predios, a otros los logra salvar el reglamento de ley que concede en prepropietario los labradores las tierras poseídas sin título.

En la etapa de 1888-1903, los rancharos (arrendatarios y pequeños propietarios, cosa de medio millón de hombres) se deslizan paulatinamente a al modo de producción lucrativa.

La vida de los peones de las haciendas llegó a ser menos intranquila en los acasillados y más azarosa en los libres. Los peones libres envidiaban la suerte de los acasillados porque no podían vivir tranquilos trabajando un día y otro no, corriendo de un lado para otro si eran norteros, tratando de pasarse del otro lado, si del centro, ansiosos de conseguir jornal seguro en la hacienda o en la fábrica.

No era igual la vida en las haciendas de "antes" y en las haciendas de "ahora". Los uncidos a las fincas abastecedoras de mercados, los gañanes de las plantaciones de algodón, azúcar, tabaco, henequén, y mezcal, los operarios del progreso del país, los braceros regeneradores de la patria, fueron sometidos a un riguroso régimen de tareas de sol a sol, cárcel y servidumbre por deudas al patrono. Los esclavos del progreso capitalista no llegaron a saborear los dones porfiricos: la paz, libertad y el bienestar. La mayoría campesina que nacía, vivía, y moría en haciendas y ranchos de gente reacia al negocio a la técnica, de ricos de abolengo, siguió sumisa a las costumbres de vivir en jacales, comer gordas, frijoles y chile, pero un poco más tranquila que antes, sin la zozobra de la guerra ni la compulsión para el trabajo.

La aristocracia de la industria, el comercio y los servicios, los mercaderes del almacén, los banqueros y los altos funcionarios de la nómina gubernamental, los que hablaban de ferrocarriles; la élite avencidada en el capital y en media docena de ciudades medias como Guadalajara, Puebla, Mérida, Querétaro, Monterrey, Guanajuato y San Luis Potosí y aún en las ciudades de muchos tipos aunque todas de salubridad deficiente, conoció lo que es el enriquecimiento individual ilimitado y libre, acumuló capital con rapidez, se enriqueció de golpe. Fue una iniciativa privada en gran parte formada por extranjeros, poco numerosa, pero con vigoroso espíritu de lucro egoísta, con un espíritu que logró beneficio abundante, rápido y no muy costoso para ella, pero que no quiso compartir las ganancias con su mano de obra. Fue una burguesía ostentosa, ridículamente ostentosa y satisfecha de su fortuna adquirida con tanta facilidad.

### Declinación del Porfirismo

Los últimos años del siglo XIX y los principios del XX, marcaron en México, la declinación total del sistema de progreso dentro de la llamada paz porfiriana, que se manifestó principalmente en los grupos de la burguesía urbana y de las principales ciudades del país, que abierta o solapadamente se oponían al poder ilimitado que había instaurado el héroe nacional.

no sólo fue la tosudez de Porfirio Díaz de mantenerse en un poder que ya no controlaba sino la presencia de una nueva corriente de pensamiento que se había propagado por todo el mundo tendente a la socialización, que tuvo lugar a partir del lanzamiento del manifiesto comunista de Marx y Engels, que tardamente recogió la iglesia católica en su Encíclica Rerum Novarum, "dada en Roma, junto a San Pedro, el 15 de mayo de 1891, año décimo cuarto del pontificado de León XIII, que inicia la interpretación de la doctrina social de la Iglesia, adoptando con cierta flexibilidad los principios del pensamiento liberal que se había iniciado con gran fuerza en todo el mundo y del cual la Iglesia católica no podía abstraerse.

Es innegable la influencia que estos dos documentos tuvieron sobre el sector pensante de la época y que influyó preponderantemente en los grupos políticos que se habían formado en el país, cansados de la continuidad en que permanecía el sistema político establecido y que obstruía el camino para llegar a los principales espacios de poder, ocupados por decenas representativas de la oligarquía que encabezaba Díaz.

Asimismo, los círculos, asociaciones y autodenominados partidos políticos, comenzaron a reclamar, además de una política antirreelección, la humanización de los medios represivos usados en contra del incipiente movimiento obrero que había surgido aparejado con la industrialización y por la explotación de los trabajadores del campo.

Mayor revuelo causaron en el caso de Porfirio Díaz, las declaraciones que hizo en el año de 1908 a James Creelman, director del Pearsons Magazine, hombre de confianza del gobierno norteamericano, que se puede resumir en lo siguiente:

- Creo que la democracia es el principio verdadero y justo del gobierno.

- Nosotros guardamos las formas del gobierno republicano y democrático.. pero adoptamos una política patriarcal...guiando y restringiendo las tendencias populares con entera fe en que la paz forzada permitirá a la educación, la industria y el comercio desenvolver los elementos de estabilidad y unión de un pueblo de suyo inteligente, suave y sensible.

- México tiene ahora una clase media que antes no tenía. La clase media es el elemento activo de la sociedad.

- Los ricos están demasiado ocupados en sus riquezas y sus dignidades para ser útiles al mejoramiento general.

Finalmente declaró -y de ahí partirían los grupos medios de poder de la burguesía urbana y rural- Me retiraré al concluir este periodo constitucional y no aceptaré otro. "Yo acogeré gustoso un partido de oposición en México. Si aparece, lo veré como una bendición".

Estas manifestaciones expresadas en la prensa extranjera, que luego divulgó la prensa nacional, dieron lugar a una inusitada actividad política - y al resurgimiento de numerosos partidos políticos que elaboraron sus propias formas de acción y declaración de principios, basados en lo más rebuscado del pensamiento político y social de la época.

Unos grupos incluían en sus demandas partidistas, la instauración de un nuevo sistema económico, político y social, pero la mayoría - de ellos, sólo aspiraban llegar al poder sustentando su programa de acción a hacer efectivo el voto popular y condenar toda forma de permanencia - en el poder.

Díaz, no dió importancia a las declaraciones que había externado, pero las mismas, abrieron la compuerta por donde fluirían las formas del pensamiento liberal y social imperantes, pero a pesar de ellos, se reeligió, habiendo mandado encarcelar a Francisco I. Madero, uno de los más fuertes exponentes del movimiento antirreeleccionista.

Escapado de la cárcel de San Luis Potosí y refugiado en San Antonio, Texas, Madero declaraba nulas las elecciones y señalaba el 20 de noviembre de 1910 y las seis de la tarde, para que todo México - co tomase las armas contra el tirano.

Con estas proclamas del maderismo, Porfirio Díaz procedió a ordenar la detención de los seguidores del movimiento y fueron muchas las aprehensiones que se hicieron en la capital de la República y varios estados, iniciándose asimismo enfrentamientos armados en muchas poblaciones de la República, entre ellas la del 18 de noviembre de 1910 en -

la ciudad de Puebla, en la que participaron los hermanos Serdán.

De inmediato, el campo se movió y en villorrios de Chihuahua, - harfan armas contra el dictador grupos de campesinos acaudillados por - Pascual Orozco, Francisco Villa, José de la Luz Blanco y Abraham González.

En Sonora, el líder del movimiento fue José María Maytorena. Los pequeños comerciantes Eulalio y Luis Gutiérrez, presidieron la lucha en Coahuila. En Baja California, el sinaloense José María Leyva llegó hasta Ensenada; en Guerrero se alzaron los Figueroa, y en Zacatecas, el liberal Luis Moya.

Todos acataban como jefe a Francisco I. Madero salvo pequeños grupos, dirigidos por los hermanos Flores Magón, compuestos por secuaces de ideas anarquizantes.

Al iniciarse el año de 1911, Díaz, presionado por el alzamiento de muchos grupos en el país, renueva su gabinete y posteriormente, en el mes de abril, rinde informe de gobierno y propuso enmiendas jurídicas - de importancia:

- La no reelección.
- El castigo pronto de abusos cometidos por instituciones oficiales y gobernadores.
- La reforma de la ley electoral, hasta el punto de hacer efectivo el sufragio.
- La reorganización del Poder Judicial, con miras a independi -

zario del Ejecutivo.

- Fraccionamiento de los latifundios.

Es emismo r os, los hechos de armas en diversas partes del país dieron fuerza al movimiento revolucionario. La revuelta se complicaba y se extendía a casi toda la nación, por lo que el Presidente Díaz, inició el diálogo con los rebeldes. Se juntaron para parlamentar, representantes gobiernistas y rebeldes en Ciudad Juárez, pero no hubo manera de arreglarse.

En mayo de 1911, se inician nuevas negociaciones entre los rebeldes y el gobierno porfirista, para encontrar solución al conflicto, entre las que se incluía la renuncia de Díaz y la renovación completa de su gabinete. El 22 de ese mes, fueron firmados los Convenios de Ciudad Juárez y el día 31 abandonó el país, rumbo al exilio en Francia.

Poco Beneficio dio el  
Liberalismo Porfiriano

En un balance que hace el historiador Luis González del liberalismo porfiriano, hace especial mención a que éste duró 43 años: la época que va del verano de 1867 a la primavera de 1911 y le confiere los apelativos de: durador, pacífico, autoritario, centralista, positivista, concupiscente, progresista, torremarfileño, urbano, dependiente, extrajerizante y nacionalista.

Agrega asimismo, que "el caudillo que presidió esta égida liberalista, fue tan fanático del orden legal, como Juárez y Lerdo, y por lo mismo, propala el culto a la Constitución y promueve la elaboración de códigos, reglamentos y toda clase de cuerpos jurídicos, pero Francisco

Bulnes, uno de sus probos colaboradores llegó a manifestar que "la paz - en México reina en las calles, pero no en las conciencias". La dictadura produjo inquietud espiritual en las postrimerías del régimen y cerró el acceso al poder de las nuevas generaciones y produjo con ese cierre, la violencia.

En esta etapa liberal, se hizo un esfuerzo para dar un clima propicio al desarrollo de las fuerzas productivas del país. En agricultura el - progreso sólo se produjo en un renglón, el destinado a materias primas - eportables. En la industria, lo más notorio fue el brinco del taller a la - fábrica; la modernización de máquinas e instrumentos; el desarrollo de - las manufacturas del vestido, el tabaco, el alcohol, el pulque y la aparición de la modesta siderurgia.

Lo más espectacular, fue el resurgimiento de la minería acompañada de dos novedades: la extracción de metales industriales como el hierro y el cobre y, de un combustible muy preciado: el petróleo. La República se hizo famosa ya no únicamente por el oro y la plata; también por el cobre y la gasolina.

El valor de los productos exportados se decuplicó hasta acercarse a la cifra anual de 300 millones de pesos. Internamente se ponderó de aquella prosperidad sus infraestructuras: las inversiones extranjeras y - la construcción de veinticuatro mil kilómetros de vías ferroviarias.

La prosperidad en el porfirismo no alcanzó a la gran mayoría de la población. Los millones de pesos quedaron en manos de la aristo-

cracia poco numerosa y de una clase media cada vez más crecientes.

No llegó nada o casi nada, de la deslumbrante riqueza de México - a la muchedumbre, no funcionó la teoría de la pirámide social, tan reconocida por los liberales; para éstos era seguro que la lluvia de la riqueza - caída en la punta de la pirámide se escurría hacia abajo, hasta cubrir el valle de los pobres, señala González ( 9 ).

Por otra parte, el progreso material únicamente fue visible en las ciudades. Los liberales, gente citadina o por lo menos educada en la capital de la República, se desentendieron de la problemática del sector rural.

La obra de los gobiernos liberales, buscó la consolidación de una patria. La propaganda nacionalista de los regímenes fue particularmente - notoria en el sector urbano popular. La gran mayoría del pueblo ni siquiera se sabía ni sentía mexicano en épocas anteriores. Luego, se contrajo - el sentimiento y la conciencia de una nacionalidad integrada por un territorio, un pueblo mestizo, producto de la fusión de dos razas y dos culturas, una historia común.

La era liberal que presidieron Benito Juárez y Porfirio Díaz es el tiempo eje de la historia de México, señala Luis González.

### 1.3 Seguimos en el Liberalismo.-

Al iniciarse el siglo XX, en todo el país surgió una fuerte corriente liberal que el 30 de agosto de 1900 encabezó el ingeniero Camilo Arriaga, - quien con un grupo de ciudadanos expidió el manifiesto denominado "Invitación al Partido Liberal", convocando a un congreso que habría de reunirse en San Luis Potosí, el 5 de febrero del año siguiente.

En la época, como señala Florencio Barrera Fuentes ( 10 ), poseídos de un liberalismo a ultranza, respondieron al llamado del manifiesto de San Luis Potosí todos los que anhelaban el resurgimiento de los principios que abundaron con el movimiento de la Reforma y entablar nuevamente la lucha contra el clero. La reunión se realizó y concluyó el 11 de febrero de 1901, con la probación de un programa de organización del Partido Liberal y la ideología que habría de sustentar en su lucha contra la dictadura. En el documento que se dio a conocer con el nombre de Resoluciones tomadas por el Primer Congreso Liberal de la República Mexicana, se resolvió combatir la influencia política del clero, pero también plantearon medidas para obtener estricta justicia en el país como proposiciones de reformas constitucionales para garantizar las libertades políticas, la expropiación y libertad de imprenta.

En reunión posterior, en el año de 1902, entre los temas que trató el segundo Congreso Liberal, además de: Manera de completar las leyes de Reforma y debacer mas exacta y eficaz su observancia, los intelectuales - atendieron lo referente a "medios prácticos y legales para favorecer y mejorar la condición de los trabajadores en las fincas y el campo y para resolver el problema agrario y el del agio.

( 10 ) BARRERA FUENTES Florencio. "Historia de la Revolución Mexicana", México, 1955, ps. 30 a 34.

Perseguidos y encarcelados, los liberales trasladan el centro de sus actividades a la capital de la República, el 5 de febrero de 1903, cuando se iniciaban los primeros brotes de antirreeleccionismo. El club, en un manifiesto que publica el 27 de febrero de 1903, se pregunta: "¿prospera la agricultura?", contestando negativamente y agregando que "la agricultura en México - se halla en manos de unos cuantos dueños de inmensas extensiones de terreno... "el viajero que recorra las vastas regiones de nuestro país, hallará campos inmensos sin cultivar y esos campos, heredados por mexicanos indolentes o adquiridos por españoles refractarios al progreso, o por testaferreros del clero que necesitan que el yankee venga a nuestro país con iniciativa y con trabajo, están cercados e inaccesibles a la mano del agricultor, hasta que una compañía americana viene a aumentar la peligrosa cantidad de propiedades que tiene los Estados Unidos en México, debido a la imprudencia del gobierno..."

Más persecuciones, encarcelamientos y aún destierros, llevaron a los más activos liberales a refugiarse en los Estados Unidos de América, señala - Barrera Fuentes ( 11 ).

En el exilio, Ricardo Flores Magón se convirtió en el director de la lucha contra el porfiriato. Su acción organizadora y su labor periodística lo colocaron en esa situación y así en septiembre de 1905, en la ciudad norteamericana de San Louis Missouri, instala la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, que extendió sus actividades a casi todo el territorio nacional.

Desde la organización de la Junta, el propio Flores Magón y Juan - Sarabia, trabajaron en la elaboración de un programa en el cual se trató de hacer prevalecer su tendencia anarquista, sin lograrlo, debido a la actitud - ponderada y nacionalista de Camilio Arriaga y el mencionado Sarabia, quie-

nes se le oponían argumentando la necesidad de que su lucha estuviera entida hacia la realidad del pueblo mexicano, que no podía aceptar un programa anarquista.

Por fin, se llegó a un acuerdo y el primero de julio de 1906, desde la citada ciudad, aquel grupo lanzó el documento políticomás importante de la etapa precursora de nuestro movimiento social: "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano".

En la parte expositiva del documento, se consideraron los diversos aspectos de todos los problemas nacionales y en el campo económico se señaló la necesidad de desarrollar los recursos materiales básicos del país, fundamentalmente en lo relacionado a la producción agropecuaria; asimismo se recaló la gravedad del deficiente o nulo consumo entre las clases pobres especialmente en la población rural, como freno a la industrialización.

Párrafos del documento:

Exposición previa, Parte V.- "En más deplorable situación que el trabajador industrial, se encuentra el jornalero del campo, verdadero siervo de los modernos señores feudales...". El mejoramiento de las condiciones de trabajo, por una parte, y por otra, la equitativa distribución de las tierras, con las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones, producirán - apreciables ventajas a la Nación. No sólo salvarán de la miseria y procurarán cierta comodidad a las clases que directamente reciben el beneficio, sino que impulsarán notablemente el desarrollo de nuestra agricultura, de nuestra industria, de todas las fuentes de la pública riqueza, los estancos por la miseria general...".

Parte VI.- "La falta de escrúpulos de la actual dictadura para apropiarse y distribuir entre sus favoritos ajenas herencias, la desatendida rapa-

cidad de los actuales funcionarios para aduenarse de lo que a otros pertenece, ha tenido como consecuencia que unos cuantos afortunados sean los -  
 acaparadores de la tierra, mientras que ininidad de honrados ciudadanos languen  
 tan en la miseria la pérdida de sus propiedades. Para lograr estos dos obje-  
 tivos (refiriéndose al mejoramiento de la situación de la gente del campo y  
 al desarrollo de la agricultura nacional)...no hay más que aplicar, por una  
 parte, la ley del jornal mínimo y el trabajo mínimo, y por la otra, la obli-  
 gación del terrateniente de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de  
 perderlos. De aquí resultará irremediablemente que, o el poseedor de inmensos  
 terrenos se decida a cultivarlos y ocupe a miles de trabajadores y contribuya  
 poderosamente a la producción, o abandone sus tierras o parte de ellas para  
 que el Estado se adjudique a otros que las hagan producir y se aprovechen sus  
 productos"...La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados -  
 de ellos es de clara justicia"...Para la cesión de tierra no debe haber ex-  
 clusivismos; debe darse a todo el que lo solicite para cultivarla, la condición  
 que se impone de no venderlas, tréncas a conservar la tradición de la propiedad  
 y a evitar que los capitalistas puedan de nuevo acaparar terrenos. También,  
 para evitar el acaparamiento y hacer equitativamente la distribución de las  
 tierras se hace necesario fijar un máximo de las que pueden tenerse a una  
 persona"...La creación del Banco Agrícola, para facilitar a los agricultores  
 pobres los elementos que necesitan para llevar o desarrollar el cultivo de sus  
 terrenos, hace accesible a todos el beneficio de adquirir tierras y evita que  
 dicho beneficio esté sólo al alcance de algunos privilegiados"...

Parte VIII.- "La aplicación que haga el Estado de los Bienes que con-  
 fisque a los opresores debe tender a que dichos bienes vuelvan a su origen

gratuito. Procediendo muchos de ellos de cespjos a trlus indígenas, comunicaciones de individuos, nada más natural que hacer la restitución correspondiente.

El Programa, al tratar sobre Capital y Trabajo: 26. Obliga a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios. 28. "Proclamar nulas las deudas actuales de los jornaleros del campo para con los amos, 29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros"; 31. "Prohibir a los patrones, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea dinero en efectivo; proibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separó del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir todas las tiendas de raya.

Al referirse a Tierras: 34. "Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva recobrándose el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes: 35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten les repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo". 36. El Estado dará tierras a cualquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona". 37. "Para que éste beneficio no sólo aproveche a los pobres que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y recíprocos a plazos".

En relación con el pensamiento y praxis política llevada a cabo por el liberalismo de principios de siglo, Guillermo Vázquez Alfaro (12), afirma que el mismo, "contribuyó fuertemente al planteamiento del problema agrario, en proporciones nacionales y señaló además, antes que nadie, la ruta a seguir en la política agraria revolucionaria, determinando sus principios generales y normas de acción: la redistribución de la tierra en beneficio de los trabajadores de la misma, la función social de la propiedad agraria prescribiendo y sancionando el abandono de los terrenos incultivados, la organización de los trabajadores rurales, el mejoramiento de sus condiciones de vida de la población rural; en fin, quedaron marcados en el campo de los ideales y de los programas los caminos que seguiría posteriormente Venustiano Carranza al expedir la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915 y el Constituyente de Querétaro al elaborar el artículo 27 de nuestra Constitución".

Al respecto, Manuel González Ramírez, en una de sus notas en su compilación sobre documentos de Ricardo Flores Magón (13) señala que "la influencia ideológica nacionalista y liberal del programa de 1906, se abrió paso a través de las vicisitudes que hubo en la fase de la violencia; y, de esta manera, cuando llegó el momento de redactar la Carta Política de Querétaro, tuvo su fuente en el mencionado Programa. Esto es, lo que para México representaba valor de la obra magonista, era su nacionalismo revolucionario, su liberalismo progresista, y su plan de transformación social, realizados por la situación que era propia de los mexicanos, y que los mexicanos tenían la misión de realizar con la mayor plenitud posible".

( 12 ) VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo.- "La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915".- CONZAR, 2a. edición, México, 1967, p. 16.

( 13 ) GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel.- "Epistolario y textos de Ricardo Flores Magón". Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 236 y 237.

### Los Grandes Problemas Nacionales

Quizá en su época, la obra de mayor rigor científico sobre la problemática agraria, haya sido la de Andrés Molina Enríquez, publicada en 1909 con el título de Los Grandes Problemas Nacionales ( 14 ), que sirvieron también como fuente de información para los intelectuales de la época, en especial para el hombre de gran talla política como Luis Cabrera y los hombres que integraron la diputación al Congreso de Querétaro y que redactaron el artículo 27 Constitucional.

Sobre la valiosa aportación que para el derecho, la sociología y el humanismo hizo Molina Enríquez en su obra, Vázquez Alfaro ( 15 ), dice que "Justo es hacer notar que hasta el presente no ha sido realizada una obra científica semejante, no sólo en lo relativo a la cuestión agraria, sino en diversas cuestiones de carácter nacional. Por ello, la historia del agrarismo mexicano y la doctrina básica para la legislación de la materia de nuestro país, deben ocurrir constantemente a las informaciones y a las construcciones jurídicas expuestas por Molina Enríquez en la repetida obra, que a nuestro modesto juicio lo consagra como el primer intelectual de nuestra época en la especialidad del derecho agrario. Así, el pensamiento y la acción del repetido y profesionalista deben ser considerados como antecedentes fundamentales, tanto en lo histórico como en lo jurídico, de la Ley de 6 de Enero de 1915. Circunstancia que fue reconocida por la honestidad intelectual del Lic. Luis Cabrera, autor del citado ordenamiento".

La fuerza del pensamiento liberal de Molina Enríquez, podemos com-

- ( 14 ) MOLINA ENRIQUEZ Andrés.- "Los Grandes Problemas Nacionales", Imprenta de A. Carranza e Hijos, México, 1909.
- ( 15 ) Opus cit. p. 13.

prencerlo en la PARTE SEGUNDA: LOS PROBLEMAS DE ORDEN PRIMORDIAL:

Capítulo I: El Problema de la Propiedad: Revisión general de la propiedad individual, carácter amortizador del latifundio; el feudalismo rural; inconveniencias económicas de la hacienda; y justas condiciones de trabajo en la misma; desigualdad de las condiciones de la propiedad agraria en las diversas zonas del país; leyes que deben dictarse para obligar indirectamente a los hacendados a dividir sus haciendas; instituciones que deberán crearse para estimular el fraccionamiento de las haciendas; leyes que deberán dictarse para obligar a los hacendados a dividir sus haciendas; estímulo a la pequeña propiedad individual; estudio sobre la propiedad comunal, su protección y fomento; el problema forestal. Capítulo II: el problema de división territorial: Los problemas de la titulación de la propiedad; crítica a la Ley de Terrenos Baldíos de 1893; Cuadro que manifiesta el estado actual de la propiedad territorial en la República Mexicana; diferencias de concepción jurídica entre las diversas clase de propiedad; proposiciones para la creación del catastro territorial en México. Capítulo III: El Problema de la Irrigación: Apunte científico acerca de la naturaleza de la vida vegetal; propósitos que debe perseguir la irrigación; análisis jurídico del régimen de la propiedad de las aguas en México; cuadro de la distribución que se propone en relación con las aguas; Capítulo IV: El problema de la población. Su distribución sobre el territorio nacional, problemas de la alimentación popular; movimiento de población, sus causas socio-económicas; clasificación de los diversos grupos mestizos e indígenas. Capítulo V: El problema político: sus aspectos interior y exterior, definición y apunte sobre los orígenes de la patria; los ideales de patria y hogar; acción política de los diversos grupos integrantes de la población; proposiciones para tareas de unificación nacional, en los aspectos cultural y político.

### Decreto de 6 de Enero de 1915

Al principio del año de 1915, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, expide en el Puerto de Veracruz el día 6 de enero, el decreto que se considera el primer instrumento jurídico de la reforma agraria mexicana.

En su exposición de motivos se sintetizan a juicio de Lucio Mendietta y Núñez (16), la historia del problema agrario en México, señalando entre otras causas del malestar y descontento de los pobladores rurales, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento concedidos por la Corona, durante la dominación colonial como medio para asegurar la existencia de las comunidades indígenas.

En materia de acciones y derechos agrarios, los puntos esenciales de este ordenamiento son los siguientes:

a) Declaración de nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de indios, que hubieran sido realizadas en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856 (Ley de Desamortización):

"Artículo 16.- Todas las enajenaciones de tierras, montes y aguas pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas".

b) Declaración de nulidad de todas las operaciones realizadas ilegalmente en materia de tierras por la autoridad federal a partir del primero -

(16) MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa, Sa. Edición, México, 1986.

de diciembre de 1876:

"Artículo 10....11.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente - los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades".

c) Declaración de nulidad de operaciones realizadas en materia agraria por las compañías desamadoras, autoridades administrativas o judiciales - de los estados de la Federación;

"Artículo 10....12.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades".

d) Continuación de los repartos de tierras realizados entre vecinos - de comunidades agrarias que hubieren sido realizados de conformidad con las Leyes de Reforma;

"Artículo 20. La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes".

e) Con carácter supletorio a la acción restitutoria, se establece la

**acción dotatoria:**

" Artículo 3o. Los pueblos que necesitando, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

De acuerdo con el precitado sistema jurídico, el procedimiento era el siguiente: en materia de restitución las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el gobernador de la entidad, adjuntando a ella los documentos en los que se fundaban. Igual procedimiento debía seguirse en materia de dotación.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no proceda la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deben pagárseles.

Por último, el Artículo 11, establece que una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común".

Por lo que se refiere al régimen de propiedad de los Bienes ejidales y comunales, la llamada Ley de Enero de 1915, advierte que "proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquirirían los que necesitan para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica, a que está reducida"; y prosigue, precisando 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 hábiles especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad".

Debido a que este ordenamiento fue expedido en plena lucha civil, la aplicación de sus preceptos se realizó de manera defectuosa, irregular y precipitada, precisa Lucio Méndieta y Núñez (17), quien agrega, que "las pasiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los caudillos de engrosar las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales, fueron otros tantos motivos y circunstancias que hicieron, a menudo, de las dotaciones y restituciones verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, inútiles muchos de ellos, porque no llevaron a la práctica los fines que el decreto perseguía y complicaron más el problema.

A pesar de todo, al decir de Angel Caso (18), con este ordenamiento se inicia una nueva etapa en la vida económica de México; es, quizás, más importante que la Ley de Desamortización.

(17) MÉNDIETA Y NÚÑEZ Lucio.- "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1946.

(18) CASO Angel.- "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, México, 1950.

Al año siguiente de expedido este decreto, una vez instalado el Congreso Constituyente en Querétaro por Venustiano Carranza, ya en el proceso de deliberación legislativa del dictamen y del correspondiente proyecto del artículo 27 Constitucional, presentado por la primera comisión de Constitución, el diputado Bojórquez expresó: ha sido una magnífica idea de la Comisión sostener como precepto constitucional el decreto de 6 de enero de 1915, que fue una de las promesas más grandes de la revolución y uno de los documentos, que, en su momento histórico, sirvió como fundamento para que los verdaderos revolucionarios comprendieran dónde se encontraba la justicia.

Por supuesto no hubo una sola opinión en contrario y, en consecuencia se otorgó el rango constitucional al ordenamiento señalado.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el decreto adquirió un carácter de primacía en el sistema jurídico nacional, comparable solamente a la ley fundamental.

Fue hasta la reforma hecha a la Constitución General el 30 de diciembre de 1933, que se abroga la Ley de 6 de Enero de 1915, sin embargo, en el texto del Artículo 27, se adicionaron los principios de la antigua ley agraria, sobre procedimientos restitutorio y dotatorio, enriqueciéndose además con la colonización.

#### **Ley Agraria Villista**

Los problemas agrarios, que habían sido interpretados por el carrancismo en el decreto de 6 de enero de 1915, dieron ocasión a la fracción revolucionaria villista, para elaborar su Ley Agraria que se dió a conocer el 24 de mayo de 1915.

Los propósitos que se persiguieron al dar a conocer este ordenamiento, fueron que la Revolución definiera con toda precisión sus propósitos agraristas y que Carranza no fuera el que asumiera la presidencia hasta que hubiera elecciones.

En el Artículo 1o. de la Ley Agraria del villismo, "se considera incompatible con la paz y prosperidad de la República, la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los estados, durante los tres primeros meses de expedida esta ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un sólo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada.

Con una extraordinaria congruencia, el Artículo 2o. de esta legislación señalaba que "para hacer la fijación a que se refiere el artículo anterior, el gobierno de cada estado tomará en consideración la superficie de éste, la cantidad de agua para el riego, la densidad de su población, la calidad de sus tierras, la extensiones actualmente cultivadas y todos los demás elementos que sirvan para determinar el límite más allá del cual la propiedad llega a constituir una amenaza para la estabilidad de las instituciones y para el equilibrio social".

El Artículo 3o., "se declara de utilidad pública (principio novedoso) el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los gobiernos de los estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente deberá ser fraccionado por el mismo dueño. Si este fraccionamiento no quedara concluido en el plazo de tres años las tierras no fraccionadas continuarán sujetas a al expropiación decretada en la presente ley.

En el Artículo 4o. se disponía que se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos indígenas en la extensión necesaria para re-

partirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos, según las disposiciones de las leyes locales.

En el Artículo 80., se establecía que "los gobiernos de los estados expedirán las leyes reglamentarias de la expropiación que autoriza la presente y quedará a su cargo el pago de las indemnizaciones correspondientes.

En el Artículo 120., se señalaba que "las tierras expropiadas en virtud de esta ley, se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados a precios de costo además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento de diez por ciento que se reservará a la Federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país.

Se establecía además como condición, que "no se enajenará a ninguna persona una porción de tierra mayor de la que garantiza cultivar. Con respecto al fraccionamiento, se establecía que las parcelas no excederían de veinticinco hectáreas y se adjudicarían solamente a los vecinos de los pueblos.

La influencia del villismo en la interpretación de la problemática agraria, considera Molina Enríquez ( 19 ), se extiende aún con posterioridad a las referidas leyes agrarias, en consideración a las constantes actividades militares de la División del Norte, y llega inclusive a constituir uno de los factores que obraron en la aceptación por parte de Venustiano Carranza de las reformas sociales agrarias propuestas en el Constituyente de Querétaro, en 1917.

( 19 ) Opus cit. Libro Quinto, ps. 174-176.

### **Ley Agraria Zapatista**

Con posterioridad al decreto agrario carrancista del 6 de enero de 1915 y de la Ley Agraria del villismo, el 26 de octubre de 1915, y con base en el Plan de Ayala, la fracción revolucionaria del zapatismo, expidió una Ley Agraria , con 35 artículos, siendo de los mas importantes, los que se transcriben:

**Artículo 10.-** Se restituyen a las comunidades e individuos, los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, bastando que aquéllos posean los títulos legales de fecha anterior al año de 1856, para que entren de inmediato en posesión de sus propiedades.

**Artículo 20.-** Los individuos o agrupaciones que se crean con derecho a las propiedades reivindicadas de que se habla en el artículo anterior, deberán aducir ante las comisiones designadas por el ministerio de Agricultura dentro del año siguiente a la fecha de la reivindicación, y con sujeción al reglamento respectivo.

**Artículo 30.-** La Nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tiene los pueblos, rancherías, y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente.

**Artículo 40.-** La Nación reconoce el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia; en consecuencia, y para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las -

tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios que, por no exceder del maximum que fija esta ley deben permanecer en poder de sus actuales propietarios.

Merece especial atención, lo expresado en el Artículo 100., en la parte que señala que "la superficie total de tierras que se obtengan en virtud de la confiscación decretada contra los enemigos de la causa revolucionaria, y de la expropiación que debe hacerse de las fracciones de predios que excedan del maximo señalado en el artículo 50., se dividirá en lotes que serán repartidos entre los mexicanos que lo soliciten, dándose la preferencia en todo caso, a los campesinos. Cada Lote tendrá una extensión que permita satisfacer las necesidades de una familia.

La reciedumbre del pensamiento y acción agrarias del zapatismo, influyeron con gran fuerza en el ánimo de Carranza para expedir la Ley de 6 de Enero de 1915 y después, promulgar la Constitución de 1917.

Asimismo, el movimiento revolucionario seriano encabezado por Emiliano Zapata y su documento fundamental el Plan de Ayala, que se vio reforzado por acciones reivindicatorias realizadas in situ, como la restitución de terrenos comunales, primera en la historia del Derecho agrario en nuestro país, otorgada en favor del poblado Ixcamilpan, del Estado de Puebla, que se ejecutó el 30 de abril de 1912. Posteriormente, las primeras Comisiones Agrarias, organizadas por el zapatismo en los estados que controlaba este movimiento armado en Morelos, Guerrero y Puebla, otorgaron una nueva posesión de tierras al poblado denominado Santa María, en el municipio de Cuernavaca, Morelos.

#### 1.4 Compromiso Plasmado en Nuestra Constitución

La voluntad popular, en uso de su soberanía se ha manifestado a través de su Poder Constituyente, que sintetiza los anhelos e inquietudes que dieron origen a los movimientos revolucionarios iniciados desde 1810.

Dichos afanes se transformaron en normas constitucionales de las que derivaron nuestras instituciones políticas y jurídicas que garantizan y han garantizado firmeza al Estado mexicano.

Nuestro proyecto nacional es síntesis jurídica y política de nuestra voluntad histórica que recoge los principios políticos fundamentales que han os fundamentales planteado, ratificado y desarrollado los grandes movimientos del pueblo mexicano, en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana. Toma de la revolución de independencia, la voluntad inicial de ejercer la soberanía y formar una nación libre con vocación anticolonialista; de la Reforma, la afirmación de la autoridad civil frente a los sectores que le disputaban su legítima supremacía, la secularización de la sociedad civil, la configuración de un marco notablemente acabado en las libertades individuales y su protección constitucional y la liberación de la propiedad de antiguos moldes coloniales, mediante su desamortización.

De la revolución de 1910, el proyecto constitucional recoge la nueva concepción de los fines del Estado y de la teoría de la función social de la propiedad, a que se refiere con atinencia Mendieta y Núñez ( 20 ), - así como a la transformación de la doctrina de los derechos del hombre, para equilibrar individuos, grupos y sociedad, en síntesis dialéctica; el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases para una ( 20 ) Opus cit. "El Sistema Agrario Constitucional", p. 29.

economía mixta y la afirmación de nuestro ser nacional. Esta evolución se da en una clara continuidad de los varios momentos de un mismo proceso de afirmación y desenvolvimiento del pueblo mexicano.

El proyecto constitucional es de cambio social; es un programa revolucionario abocado a la transformación de la estructura social, que origina no sólo otra composición de clases sino nuevas formas para las relaciones entre ellas, bajo distintas bases y responsabilidades, encuadradas en un imperativo común de interés general.

La viabilidad del Proyecto Nacional ha requerido de adaptaciones instrumentales a las condiciones emergentes de la sociedad y la economía. Para ello, la Nación ha ajustado sus acciones a las necesidades de cada etapa histórica, actualizando al mismo tiempo el texto constitucional y mejorando su técnica de reglamentación jurídica.

#### Cambio a Través del Derecho

Para tener mayor claridad y precisión en la orientación de los planes y programas de su gobierno, Miguel de la Madrid (1982-1988), presentó diversas iniciativas de leyes, de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y modificaciones a otras disposiciones legales, entre ellas, la Ley Federal de la Reforma Agraria, para adecuarla a los trascendentes cambios a la Ley Fundamental.

En la presentación de una obra en varios tomos en la que - - fundamenta las modificaciones a los cuerpos legislativos en vigor, expresa: "Nuestro pueblo, como los demás, sin perder el rumbo que marca la Constitución está sujeto a una constante evolución que va generando nuevas necesidades sociales, políticas, económicas y culturales que, a su vez, provocan cre-

cientes demandas populares. Los viejos modelos normativos se desajustan y se hace necesario renovar los instrumentos legales a medida que se van desajustando de las cambiantes circunstancias. La legislación constituye uno de los medios básicos para externar la voluntad política de lograr la realización del cambio social a través del Derecho, y el pueblo, organizado como República representativa, expresa esa voluntad por conducto del Poder Legislativo, que es el órgano legitimado para expedir leyes en representación de dicho pueblo.

Hace referencia asimismo a que la historia del México Independiente encuentra su principal expresión jurídica en los ordenamientos constitucionales de 1824, 1857 y 1917, que han regido la vida del país y que son síntesis de las decisiones políticas fundamentales de la voluntad popular de los mexicanos. Sobre estos tres documentos básicos se levantaron las grandes estructuras normativas, que en su respectivas épocas, hicieron posible que el país fuera avanzando en su conformación institucional, abriendo sus propios cauces y procurando la consecución del bienestar social, mediante su constante adecuación a los principios de libertad, igualdad, justicia y legalidad, que configuran las características esenciales de nuestro Estado de Derecho ( 21 ).

Sobre la reforma Constitucional, a la que se le ha dado en llamar el subcapítulo económico, Jorge Sayeg Hieló (22 ), comenta: "el día 3 de febrero de 1983 dábanos un paso más...un paso gigantesco hacia nuestra cabal integración constitucional , a través de la reforma que en esa fecha se introducía dentro del Capítulo Primero: De las Garantías Individuales, de nuestra Carta Magna, un verdadero subcapítulo económico al mismo: disposiciones éstas que tanta falta nos han para la procuración de un debido -

( 21 ) DE LA MADRID HURTADO Miguel.- "El Marco Legislativo para el Cambio -Diciembre 1982-, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983, p. II.

( 22 ) SAYEG HIELÓ Jorge.- "Las Reformas y Adiciones Constitucionales Durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 83.

y conveniente desarrollo económico nacional; que comenzábamos a apuntar, de tal manera, como una laguna dentro de nuestro Texto Jurídico Máximo y sobre las que no poco hubieron de polemizar tanto "izquierdas" cuanto "derechas", queriéndolas ajustar obviamente a sus muy particulares y extremistas posiciones, pero que veríamos aparecer plegadas por entero a esa esencia socio-liberal que desde siempre ha conformado el ser de nuestra patria y que presente se halló desde un principio para formar los brotes constitucionales que ésta se dio en el dramático camino hacia su integración. Derivadas, - pues, de nuestra propia filosofía constitucional, ajustadas a nuestras propias necesidades, experiencias y exigencias, dichas reformas y adiciones marcan - un nuevo e importantísimo avance en nuestra evolución constitucional".

### 1.5 No ha Fracasado el Proyecto Nacional

En una reunión evaluatoria de la Reforma Municipal, el 3 de febrero de 1988, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ante 2 mil 378 Presidentes Municipales del país, dijo que "no es objetiva ni justificada la crítica que habla del fracaso del Proyecto Nacional, - ya que en su realización continuamos empeñados los mexicanos y si no se ha realizado a plenitud es debido a que se trata de un proyecto ambicioso y - complejo? Equilibrar libertad con justicia; democracia con estabilidad económica; nacionalismo con una inserción adecuada en el orden mundial; derechos individuales y derechos sociales, no es una tarea fácil, pero no por ello vamos a renunciar a este reto".

Señaló también el Jefe de la Nación, que el Municipio Libre, fuerte y autónomo, es requisito necesario para la ejecución profunda de nuestro proyecto nacional, contenido en la Constitución que la Revolución Mexicana estableció y que los mexicanos hemos actualizado y afinado a través del tiempo.

La Reforma Municipal, precisó también, Miguel de la Madrid Hurtado, es una palanca indispensable de la democratización integral de la sociedad mexicana; es una instrumento inevitable de la descentralización de la vida nacional y es también infraestructura esencial para que los mexicanos busquemos una sociedad más igualitaria. La Reforma Municipal, recalcó, es una forma estructural política de gran calado y por ello no es simplemente una medida circunstancial o una moda sexenal.

En esta reunión, se demandó una reforma fiscal que se realice al parejo de la municipal, reconociendo que los recursos fiscales de los municipios no alcanzan para cubrir el costo de las crecientes demandas de los centros urbanos muy presionados por la explosión demográfica y en las áreas rurales tampoco alcanza para cubrir los ancestrales rezagos de una vida civilizada.

Se aseguró en la reunión, que la crisis, la deuda y la inflación, son expresiones de la centralización.

La reforma municipal equivale a reformar la nación, porque mediante ella se ha impulsado, con nuevas directrices, la célula básica de nuestra organización política.

La reforma municipal, es un cruce en donde confluyen criterios políticos fundamentales que han orientado la marcha del país. La reforma debe ser necesariamente una tarea de todos los mexicanos, no sólo del gobierno federal, ya que sobre todo es responsabilidad de las comunidades -que deben exigir el cumplimiento de su propio estatuto constitucional - y de los gobiernos de los estados que deben respetar, estimular y desarrollar esa célula básica.

## CAPITULO SEGUNDO

### **2 EL ALIMENTO, ARMA DE CONTROL POLITICO**

**2.1 Quien Tiene el Alimento, Tiene el Poder.**

**2.2 Abundancia y Hambruna.**

**2.3 Desajustes de Nuestro Sector Agrícola y Forestal.**

**2.4 Grave Problema es la Desruralización.**

**2.5 Síndrome Desempleo-Pobreza-Hambre.**

## 2.1 Quien Tiene el Alimento, Tiene el Poder

Los países hegemónicos en la historia de la humanidad y ahora, las superpotencias han manejado el control del suministro alimentario como un arma de control político, sobre todo, en los países de reducido avance en materia de mecanización y aplicación técnica en la producción agropecuaria para satisfacer las necesidades de comida de su población, sobre todo cada día más grande en los países subdesarrollados.

El Programa de Alimentos para la Paz, diseñado y puesto en práctica por los Estados Unidos de América, a partir del término de la Segunda Guerra Mundial en los países diezmados por esta conflagración bélica.

A través del llamado Plan Marshall, fueron vendidos a los países europeos afectados por la falta de producción agrícola y la desaparición de gran parte de su ganadería y que había producido alarmante hambruna, fueron enviados fuertes excedentes alimentarios a cambio de moneda fuerte u oro, con los que parcialmente se ayudaba a los desamparados, pero que también, además de expandir los productos agropecuarios a excedentes de los Estados Unidos de América, tenía el efecto deseado: reconquistar nuevamente a Europa como un socio comercial de gran valor para la economía norteamericana y además, alejar de los países del centro de Europa la amenaza del comunismo soviético, que a partir de 1946 se había infiltrado en veintitrés naciones.

A consecuencia de esta política de ayuda alimentaria sur-

gió la Ley Pública 480, llamada la Ley de Alimento para la Paz que el Congreso de los Estados Unidos pasó en 1954, especificando los siguientes propósitos:

"Un acto que aumente el consumo en los países extranjeros de los productos agrícolas de los Estados Unidos, que mejore las relaciones externas y otros propósitos. El Congreso declaró además que la meta consistía en "desarrollar y ampliar los mercados de exportación para los productos norteamericanos".

Las secciones principales, o Títulos de la Ley Pública 480, definen: "Título I para venta de excedentes agrícolas a "naciones amigas" - que tengan déficits alimentarios y paguen con su propia moneda. El Título II se refería a donaciones y ayuda de emergencia en caso de hambruna, pero sólo a "naciones amigas. Esta "ayuda" alimentaria no ha sido a título gratuito, ya que el Título III se refiere al intercambio de materias primas estratégicas, por alimentos. Durante muchos años los Estados Unidos han utilizado este medio de intercambio para crear depósitos de reserva de minerales, en especial los necesarios para su programa de energía atómica y principalmente su reserva petrolífera.

El Título IV fue añadido a la Ley Pública 480 en 1959 y se refiere a los contratos a largo plazo de suministro alimentario entre los Estados Unidos y el país receptor las condiciones de este título exigen que el alimento se pague en dólares o en moneda convertible (que viene a ser lo mismo) en un período de hasta veinte años y con interés. Posteriormente, el Título IV dejó de existir a partir de los años setentas, pero ahora significa - ventas en moneda fuerte, la única disponible. Asimismo, a partir de esa dé-

cada y una vez que muchas naciones habfan formado dependencias alimentarias de los Estados Unidos de América, las condiciones de la "ayuda" han - variado de acuerdo con la época y las circunstancias.

Por tanto, las exportaciones comerciales agrícolas son de fundamental importancia para el bienestar de los habitantes de los Estados Unidos de América.

Escoger, Seleccionar  
al que se Ayuda

La idea de retener alimentos del enemigo político, es tan vieja, como el de devastar el terreno, comenta Susan George ( 23 ). Pero el Siglo - XX ha contribuido con un refinamiento: la política conocida como triage, expresión francesa que significa escoger, o seleccionar, fue usada por primera vez con este sentido por los médicos franceses durante la primera - guerra mundial, cuando no habfa suficientes médicos para salvar a todos los heridos. Practicaban el triage al operar sólo a aquellos que tenían más posibilidades de sobrevivir. Esta teoría que nació de una necesidad en el campo de batalla, se aplica hoy a países enteros en que la gente se muere de hambre: se selecciona a los que están ya muy arruinados y se les coloca a un lado. La ayuda alimentaria va a los que tienen más posibilidades de sobrevivir. Los pensadores más importantes y los académicos más respetables ya la discuten con toda seriedad.

El doctor Garret Harding, de la Universidad de California (USA), -

( 23 ) GEORGE Susan.- "Cómo Muere la Otra Mitad del Mundo. Las Verdaderas Razones del Hambre". Siglo XXI Editores, S.A., Primera Edición en Español, México, 1980, p. 193.

pregona por todos los Estados Unidos lo que él denomina la ética del bote salvavidas: o se tiran unos cuantos por la borda o nos hundimos todos. El doctor Jay Forrester, un especialista del MIT en modelos computarizados, ha enarbolado también este estandarte, o garrote. El habla de una política que encauce la ayuda a los países con mayores posibilidades de sobrevivir, y deje a los otros en la hanbruna. Estos pensadores tienen el apoyo moral del teólogo Joseph Fletcher autor de "Situation Ethics", que piensa que toda situación por criminal que parezca, puede ser correcta, dependiendo de la situación, y, asegura, que aunque detesta la idea, no puede resistirse a la "lógica del bote salvavidas".

La CIA, señala también Susan George, entiendo el arma alimento de una manera ligeramente distinta. En agosto de 1974, preparó un informe secreto (para la Conferencia Mundial de Alimentación), que llegaba a la conclusión de que, como era probable que la escasez de cereal aumentara en un futuro próximo, ésta circunstancia, podría darle a Estados Unidos de América, un poder de magnitudes hasta ahora desconocidas; un dominio político y económico posiblemente mayor que el que tuviera en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial. A continuación, cita lo que califica de una clamorosa aunque ingénuo afirmación que hiciera en 1957 el senador norteamericano Hubert Humphrey, y que se cita con frecuencia en círculos políticos:

"Me he enterado de que mucha gente puede depender de nosotros para su alimento. Ya sé que en teoría ésta nos es una buena noticia. Para mí lo fue porque antes que nada, la gente tiene que comer. Y si lo que uno busca es una manera de que la gente lo necesite a uno, dependa de uno en relación con la cooperación que pueda tener con uno, entonces me parece que la dependencia alimentaria sería fantástica".

### Buen Negocio el Agropoder

El senador norteamericano Hubert Humprey, nunca se arrepintió - de sus primeras expresiones de 1957, ya que posteriormente, en la Confe - rencia de la Soya, en Munich, Alemania, dijo: "El alimento es una forma de poder...es una dimensión más de nuestra diplomacia". En un grado menor, los políticos norteamericanos también apoyan la utilización del alimento como arma, aunque es muy probable que tengan el suficiente sentido - común como para no exponer la teoría del triage en público. Todo en la historia del programa de Alimento para la Paz indica que Estados Unidos de América, está dispuesta a utilizar el agropoder como mejor le conven - ga. "la comida es nuestra, al diabl el resto del mundo", dijo un alto fun - cionario del Departamento de Estado, según la revista Bussines Week. Esta misma revista, publica una opinión muy autorizada que describe el po - der político que puede tener el alimento en los Estados Unidos en relación con el agropoder, y en su instrumento que es el alimento.

La ayuda alimentaria, es un medio también de desarrollar merca - dos, de apoyar a la agroindustria, de aplicar llaves en la toma de decisio - nes de los gobiernos necesitados y de promover la política externa y los objetivos militares de los Estados Unidos de América. Están también estre - chamente ligada con a su política agraria general. En una época sirvió de - cauce para sus excedentes, pero cuando esta etapa llegó a su fin, obligó a los países que ya estaban maniatados por un contrato a pasar a compras - comerciales en moneda fuerte. La ayuda representa un porcentaje cada vez menor del total de las exportaciones, ya que el "desarrollo del mercado - de exportaciones", amparada por la LP 480 rinde cada vez más frutos.

Las naciones que se benefician con la ayuda alimentaria, sentencian Susan George, pese a ceder su capacidad de decisión y un buen grado de su autonomía política, no pueden estar seguras de que los alimentos van a llegar ni cuándo, ni cuánto.

Al referirse a estas "ayudas" alimentarias, hace hincapié esta autora, a que "si se toman en cuenta los intereses económicos y políticos que conlleva, también el apoyo que brinda a las empresas transnacionales y al ejército: ¿No sería mejor si los países pobres produjeran su propio alimento y si, mientras lo hacen, fuera un ayuda internacional y desinteresada la que se ocupara de ello?

### Abundancia y Hambruna

Resulta paradójal cuando la desnutrición e inclusive la hambruna son un azote en muchos países, el mundo se halla inundado con un excedente de casi 400 millones de toneladas de cereales, señalan varios autores que realizaron un reciente estudio sobre este problema ( 24 ).

Señalan, que los gobiernos no socialistas gastan más de 120 mil millones de dólares anuales en subsidios, sólo para asegurarse que los productores continuarán produciendo en profusión aún mayores excedentes alimentarios. Y de esos miles de millones de dólares gastados, en realidad los agricultores obtienen menos de la mitad, ya que la mayor parte queda en manos de los burócratas y como recompensa para los países que son menos eficientes.

Durante los últimos 20 años, señala el estudio, los avances en los métodos y tecnología agrícolas le han traído al mundo una prosperidad no imaginada. Las potencias agrícolas como Estados Unidos, Argentina y los miembros del Mercado Común Europeo han incrementado un 40 % su ya de por sí enorme producción en el transcurso de las dos últimas décadas.

Por primera vez en la historia mundial hay abundancia de alimentos.

Esta superabundancia ha contribuido a alimentar a muchos de los que padecen hambre en el mundo, pero también ha creado inquietantes problemas. Agujoneados por grupos de presión agrícolas, los gobiernos han respondido al exceso de oferta en el mercado mediante la creación de barreras proteccionistas, las cuales harían que hasta el más ferviente mercanti -

( 24 ) HEWITT Bill, SULLIVAN Scott y B. Robert COLLEN.- "Feast and Famine". News week, E.E.U., 1967, pp. 22, 29.

lista se sobresaltara. El generoso gasto en subsidios para apoyar tanto la producción interna como mayores exportaciones, ha hecho que el mercado se convierta en objeto de burla -y ya se están creando severas tensiones entre los países. En una carta que Ronald Reagan envió a los principales dirigentes occidentales antes de la Cumbre de Venecia, describió la actual confusión agrícola como la "más seria amenaza" para la unidad de las democracias industrializadas.

Ciertamente, se señala, nadie duda que el costo financiero para cada uno de los países ha sido asombroso. Estados Unidos, con sus silos rebosantes, gastó el año pasado (1986) seis mil millones de dólares - para subsidiar la exportación de maíz con un valor de tan solo 2 mil millones de dólares. Sin el menor asomo de vergüenza, la Comunidad Europea le vende mantequilla a la Unión Soviética por una décima parte de lo que cuesta produciría -y una décimo séptima parte de lo que sus propios ciudadanos pagan por ella. Semejante negocio casi cobra sentido cuando uno se entera que la Comunidad Europea considera la posible destrucción de 20 millones de toneladas métricas de carne, mantequilla y cereales, debido a - que su simple almacenamiento cuesta 4 mil millones de dólares al año y - existe una enorme sobreoferta de estos tres productos.

**Son los Pobres,  
los más Afectados**

Inevitablemente, han sido los países más pobres del mundo los que paradójicamente se han visto afectados por el excedente de alimentos. La inundación de trigo, arroz y otros productos básicos fuertemente subsidiados, ha

llevado los precios de las materias primas en todo el mundo a sus niveles más bajos, en términos reales en medio siglo. Los productores del Tercer Mundo simplemente no pueden competir contra el "dumping" masivo de productos alimenticios aplicado por los "alegres gigantes verdes" como se conoce a Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Dado el hecho que según las estimaciones del Banco Mundial alrededor de 730 millones de personas -uno de cada siete habitantes de la población mundial- no pueden tener las suficientes calorías para llevar "una vida laboral activa", resulta difícil criticar la ayuda que se ha llevado a África y otras regiones en los últimos años. Incluso así, dicha ayuda podría significar mayores inconvenientes, ya que se crea dependencia de los países donantes y desalienta o lleva a la quiebra a los pocos agricultores nativos que intentan cultivar cosechas para el mercado nacional. No importa cuán barata sea su producción, ningún agricultor jamás podrá esperar vender a precios inferiores a los de los alimentos gratuitos o baratos que vienen subsidiados.

Sería una tarea monumental tratar de imponer algún orden en la política agrícola internacional. Aunque en la actualidad menos del 3 % de los estadounidenses se dedica a la agricultura, la ola de quiebras agrícolas en la región del oeste medio desde 1982 ha sido descrita como una catástrofe nacional. Por lo tanto, ningún gobierno desea ser el primero en ceder y empezar a reducir sus subsidios y ajustar su producción sin tener la total confianza de que los otros harán lo mismo. Con todo, alguno supone, de modo optimista, que podrán reducir sus excedentes. El ministro italiano de agricultura comenta: "El problema de los excedentes es estructural y se resolverá porque tiene que ser resuelto".

### **Dependencia Permanente**

Está claro, expresa el citado estudio, que cualquier acuerdo para reducir los excedentes mundiales de alimento, tendrá que tomar en cuenta la hambruna que aún persiste en muchas regiones de África y América Latina. Los principales productores occidentales de alimentos tienen los medios, si así lo desean, para inundar el mercado con los productos excedentes a precios que sean atractivos aún para los países empobrecidos. Sin embargo, hacerlo, no tan solo causaría estragos en los precios mundiales, sino que - también aumentaría una dependencia permanente del mundo industrializado. Para la mayoría de los países pobres, la clave de su crecimiento futuro depende de su capacidad para exportar productos agrícolas, sin exportaciones, dichos gobiernos jamás acumularán las divisas extranjeras que necesitan para adquirir productos industriales y artículos básicos de consumo provenientes del mundo desarrollado.

### **Precios Internos Altos**

La mayoría de los expertos en desarrollo, indica el estudio, piensan que lo mejor será asegurarse de que los países pobres se beneficien - directamente de cualquier liberalización política del comercio agrícola, a fin de permitirles, cuando menos en forma temporal, que mantengan precios - internos altos e impongan rígidos aranceles a la importación.

Una liberación total sería una bendición para los consumidores - de todo el mundo. En lo que toca a las grandes potencias agrícolas, les -

ayudaría a ser más competitivas, y torzaría reducciones en la producción entre otras cosas.

Tal como están las cosas, las tendencias demográficas pueden - contribuir más que otra medida a absorber el exceso de alimentos. Se espera que en los próximos 70 años se duplique la población mundial, y por ende, la demanda de alimentos.

No obstante, es probable que acontezca un cambio -aunque sólo sea porque no hay una verdadera alternativa dentro de un mundo en el cual millones mueren de hambre mientras que hay abundancia de alimentos.

## 2.2 Abundancia y Hambruna

En un importante estudio realizado por Rudolf H. Strahm ( 25 ) se precisa que seis grandes transnacionales comerciales dominan entre un 80 y un 90 % del mercado mundial de granos: Cargill Inc. (Estados Unidos de América); Continental Grain (Estados Unidos de América); Louis - Dreyfus (Francia); Bunge & Born Corp. (Argentina-Estados Unidos de América), André, S.A., (Suiza) y Toepfer (Alemania. Su participación individual en el mercado mundial varía año a año, pero en conjunto, llega alrededor de nueve décimas partes del grano vendido mundialmente por barco.

Otras empresas de comercio y especulación cuyas participaciones en el mercado permanecen secretas, son: Philip Brothers/ Estados Unidos de América; Tradigrains/Suiza; Mark Rich/Granada, Suiza, Holanda.

Las empresas de comercialización de granos trabajan con sus propias flotas de barcos y silos de almacenamiento. Para estimar con anticipación las cosechas de granos utilizan satélites de observación y espionaje de campo pagado. Gracias a estas estimaciones de las futuras cosechas de granos y sus almacenes cuyo volumen se mantiene en secreto, participan con éxito en la especulación de granos en la bolsa internacional.

Se conocen múltiples casos donde las corporaciones del comercio de granos obtuvieron increíbles ganancias, gracias a sus especulaciones en el mercado de granos, aún en tiempos de escasez mundial de alimentos - (1972-1974). También, éstas transnacionales, al decir de Rudolf H. Strahm, aprovechan la ayuda alimentaria internacional hacia los países en desa -

( 25 ) STRAHM Rudolf H.-"Por qué Somos tan Pobres". Sep, México, 1986, Primera Edición en Español, p. 78 (El nombre original de esta obra es ¿Por qué son tan Pobres?.

rollo y la ley norteamericana de ayuda alimentaria PL. 480. Un negocio - particular son las ventas de granos de Estados Unidos, Argentina, Canadá y Australia a la Unión Soviética".

El ~~permanente~~ flujo de ayuda alimentaria a los países en vías de desarrollo, crea mayor dependencia, señala Strahm. Una ayuda alimentaria - permanente destruye el autoabasto de alimentos.

Esta ayuda alimentaria sólo es justificada en situaciones excepcionales de carencia como en el caso de prolongadas sequías, guerras y catástrofes.

El flujo de ayuda alimentaria se automatizó a través de una ~~con-~~ ción de intereses de los gremios de agricultores norteamericanos, transnacionales de granos, organizaciones internacionales (FAO, Programa Mundial de Alimentos) y gobiernos receptores. El requerimiento de alimentos por los países en crisis, se exagera permanentemente por los expertos de la FAO, para mantener el mecanismo de uso de excedentes de la producción de los países desarrollados. La ayuda se preprograma a futuro, independientemente de situaciones de emergencia, pero cuando se presentan momentos reales de fuerte carestía fuera de programa, la maquinaria de ayuda funciona - lenta y retrasada.

Algunos de los problemas que acusa la ayuda alimentaria ~~indis-~~ criminada, pueden precisarse así:

a) Los regalos de alimentos presionan sobre los precios de alimen- tos básicos, lo que le quita al campesino el estímulo de incrementar la pro-

ducción.

b) Trigo y leche en polvo como ayuda alimentaria, cambian los hábitos de consumo de quienes los reciben. Alimentos básicos autóctonos como avena, sorgo y maíz se piden menos. Los productores locales reciben esventajas. Así cambian hacia el cultivo de productos de exportación y ofrecen menos alimentos básicos aún en el caso de que se termine la ayuda alimentaria.

c) Los gobiernos de los países receptores venden frecuentemente los alimentos recibidos gratis del extranjero en el mercado interno para llenar, a través de estos ingresos, el agujero en caja estatal. La ayuda alimentaria recibe por ello una dinámica propia de dependencia permanente.

### Desajustes de Nuestro Sector Agropecuario

El sector agrícola en México, ha sido objeto de una profunda - - transformación en su estructura de tenencia de la tierra. Contrariamente a lo que muchos expresan , este cambio estructural no trajo consigo una contracción en la producción, sino que, por el contrario, a partir del momento en que la Reforma Agraria tomó un carácter masivo en el país, la producción agrícola inició un crecimiento que puede considerarse como ejemplo, permitiéndole al país disfrutar del crecimiento económico que ha tenido lugar en las últimas décadas, señala Sergio Reyes Osorio, en un ensayo publicado en el año de 1969 ( 26 ).

No obstante lo anterior, dice Reyes Osorio, el sector agrícola - presenta varios desajustes internos , que de acuerdo con el comportamiento observado tienden a profundizarse y agravarse. Estos desajustes pueden llegar a convertirse en el "cuello de botella" a que con tanta frecuencia suelen - referirse los estudiosos del desarrollo económico. Este punto de estrangulamiento no será función de una mal entendida incapacidad productiva - como se acostumbra apuntar-, sino, por el contrario, de la limitada demanda que por productos agrícolas y no agrícolas tiene la población rural. La muy deficiente distribución del ingreso en México y que se presenta con mayor agudeza en el campo, impide que el país tenga una base amplia y firme para la expansión de su producción industrial y aún para la propia expansión de su producción agrícola.

El primer paso para buscar una solución a estos desajustes que han sido englobados bajo el nombre genérico de "problema del campo", necesariamente habrá de consistir en un análisis global del mismo para cuantificarlo.

( 26 ) REYES OSORIO Sergio.- "El Marco Macroeconómico del Problema Agrario Mexicano".- Lecturas Sobre Desarrollo Agrícola. Selección de Edmundo Flores. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 386.

ficar las magnitudes de sus componentes , clarificar sus causas, sus interrelaciones con otros sectores, sus tendencias, etc.. En pocas palabras, todo - aquello que permita localizar los puntos estratégicos sobre los cuales se debe actuar dentro de un orden de prioridad y de acuerdo a un plan definido, para provocar una serie de reacciones que sean consecuencia lógica de las primeras acciones y que, en forma acumulativa orienten todo el proceso hacia la solución real de sus desajustes internos.

La elaboración de un diagnóstico general de este problema puede evitar el tomar medidas de carácter parcial o aislado que, por no hacerse dentro del contexto de una política general de desarrollo, conducen muchas veces a desperdiciar recursos y esfuerzos, sin contribuir realmente a la solución del problema.

El sector agrícola, señala Reyes Osorio, debe desempeñar tres funciones fundamentales en el desarrollo económico general del país:

- a) Proveer productos agropecuarios para los mercados locales y - exteriores;
- b) proveer un ingreso adecuado a los productos agrícolas, tanto - operadores como asalariados, y
- c) Proporcionar una base propicia para el desarrollo de los demás sectores de la economía.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo agrícola se enfoca des de estos tres ángulos: el efecto-producto a nivel nacional; el efecto-ingreso dentro del sector agrícola; el efecto-demanda a nivel nacional y las transfe rencias intersectoriales de mano de obra y de capital.

El sector primario ha hecho una aportación significativa al desarrollo económico del país, no solamente mediante la provisión de los productos físicos requeridos por los mercados local y externo, y mediante la liberación de la mano de obra necesaria para los demás sectores, sino también por la transferencia de una considerable cantidad de recursos de capital.

En las condiciones actuales del país, dice Reyes Osorio, debería ser aconsejable que este flujo invirtiera su sentido y se destinasen mayores recursos a apoyar la elevación de los ingresos del campesinado. Si la agricultura ha ayudado eficientemente al resto de la economía nacional, es tiempo ya de que los renglones favorecidos, en su propio beneficio, apoyen ampliamente a este sector.

El reducido ingreso del sector agrícola, aunado a su inequitativa distribución, da como resultado un escaso poder de compra del sector mayoritario de la población nacional.

Lo anterior implica que gran parte de la demanda efectiva total y, por ende, la base del desarrollo económico general, descansa solamente sobre una parte de la población, localizada principalmente en las áreas urbanas y que comprende no más del 50 % de la población total. Esta demanda efectiva se refiere tanto a productos y servicios no agrícolas, como a la demanda de productos agrícolas.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

### **Producimos para Exportar**

El cultivo de productos de exportación, como sucede en México, restringe el consumo de alimentos nacionales.

Los gastos por las importación de alimentos básicos ha aumentado alarmantemente en los últimos sexenios gubernamentales y éstos no pueden cubrirse con el ingreso que por concepto de exportaciones de productos - agropecuarios se realiza actualmente.

Algunas causas de nuestro fallido desarrollo en la producción alimentaria, se debe principalmente:

- 1) A que nuestro gobierno permanentemente está interesado en obtener divisas para pagar las importaciones de bienes y servicios para sus programas de desarrollo de las empresas destinadas a los servicios que considera prioritarios y, orienta a los campesinos a la producción de alimentos básicos para los países desarrollados, que son exportados.
- 2) Los precios que reciben los campesinos por los alimentos básicos son tan bajos, que desalientan su producción.
- 3) El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras - agencias de desarrollo presionan a los países subdesarrollados hacia el fomento a las exportaciones para garantizar el pago de la deuda y los intereses.

## 2.4 Grave Problema es la Desruralización

El Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario que se pusieron en vigor en el sexenio 1976-1982, constituyeron - factores que incidieron en el desarrollo agrícola regional. Ambas disposiciones pretendieron: a) Garantizar el aumento sostenido de la producción en el campo y la autosuficiencia alimentaria del país; b) Lograr la organización de los productores y c) Reducir la migración campo-ciudad y, de este modo, lograron equilibrio entre las distintas regiones del país.

Respecto al primero de los objetivos, señala Juan Manuel Ramírez Saiz ( 27 ), a pesar de los incrementos obtenidos en la producción, el país sigue importando masivamente granos básicos para la alimentación. Las bases señaladas para la organización de los propietarios de la tierra, con quienes poseen el capital y la tecnología implican una clara asociación entre - desiguales, en la que finalmente los primeros son explotados por los restantes "socios", debido a que operarán como fuerza de trabajo y en calidad - de quienes aportan a la "sociedad" sus tierras, las cuales , una vez agota - das, les serán "devueltas". Esta hipótesis "malintencionada", señala Ramírez Saiz ha recibido amplia comprobación en el caso del Estado de Tamaulipas. La reducción de la emigración y el logro de un desarrollo y equilibrio regionales están supeditados en buena medida, al aumento de la oferta de empleo; al respecto el propio Plan Global de Desarrollo, que dió nacimiento al Sistema Alimentario Mexicano, reconoce que el porcentaje de la población ocupada en el sector agropecuario se está reduciendo significativamente; en consecuencia, el efecto regional de las medidas contempladas resulta bas -

( 27 ) RAMÍREZ SAIZ Juan Manuel.- "Carácteres y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos", UNAM, México, 1983, p. 10.

tante problemático. Se confirma así una de las consecuencias detectadas - en los programas de desarrollo agrícola regional del país así como la incidencia contradictoria que la planeación en general y las intenciones regionalistas de la Ley de Asentamientos Humanos tienen en este campo. Estas limitantes se agudizan si (como sucede en el presente caso) no se pretende invertir el modelo de desarrollo agropecuario, ni nacionalizar la industria alimentaria y, por el contrario, el Estado, pretende "revitalizar" su alianza - con los campesinos, bloqueando la posibilidad de que ellos mismo tomen el control del proceso de cambio en el agro. Pese a las afirmaciones en contra, el Estado no está retomando en sus manos el proceso de acumulación en el campo sino que se lo está entregando al capital.

#### **Desigualdades en el Desarrollo Agrario**

Una de las principales contradicciones de la Ley de Asentamientos Humanos a través de sus planes (Plan Nacional de Desarrollo Urbano, - planes estatales y municipales y planes de ordenación de zonas conurbadas), es la función reguladora, que se determinará, según la ley, con la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En - esta línea se propone, por ejemplo, distribuir en forma equilibrada los centros de población, fomentar las ciudades medias, descongestionar las grandes urbes, regular el mercado de tierra y vivienda y llevar a cabo planes de vivienda popular. En el nivel regional, señala el autor antes citado, las tendencias que se registran al respecto son: la distribución desigual de la pobla-

ción en el territorio, caracterizada por la concentración del 122 % del total nacional en tres metrópolis y las dispersión de 9 millones en 85 mil poblados de menos de 5000 habitantes; es notoria, asimismo, la concentración territorial de la industria en escasos emplazamientos del país; se confrontan graves desigualdades en el desarrollo agrario entre la agricultura de exportación, la de consumo interno y la de subsistencia, factor que tiene un importante impacto urbano a través de las migraciones campo-ciudad; existen igualmente grandes disparidades en el desarrollo nacional de ciudades ya que las áreas metropolitanas del país (Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey) junto con algunas ciudades de la frontera norte concentran el 56 % de la urbanización total; por otra parte, se detectan notorias desigualdades en la relación campo-ciudad a favor de la segunda.

#### **Beneficio para muy Pocos.**

Los programas de desarrollo agrícola regional, precisa este autor - en vez de "desviar el patrón geográfico de la expansión de la actividad económica" en el campo, operan como factores de crecimiento económico con base en la inversión y la acumulación ampliada de capital. Por ello, la canalización de recursos públicos al desarrollo regional apoya el proceso de integración capitalista y sirve para focalizar sólo parcialmente la actividad económica; pero, en la medida en que no cuestiona el modelo económico vigente, refuerza la redistribución desigual de sus resultados entre las clases y sectores implicados en las actividades agropecuarias.

A partir de la década del cuarenta, señala Ramírez Saiz ( 28 ), el desarrollo agrícola de México presenta una estructura de gual, concen- ( 28 ) Opus cit. p. 74.

trada y dependiente, como lo manifiestan los siguientes hechos:

a) La producción agrícola capitalista se combina con la tradición al y con la de subsistencia.

b) En cuanto a la concentración del sector, son ilustrativos los siguientes datos: en 1950 el 1 % de los predios de corte capitalista generaron el 36 % de la producción, mientras que el 81 % de los predios de subsistencia aportaron sólo el 22 %; en 1970, del total de unidades de producción el 50 % (que corresponde a las de autoconsumo) aportó el 6 % de la producción nacional, mientras que el 0.5 % produjo el 32 % con sólo 12 000 granjas y los más altos ingresos mensuales en la agricultura; el grupo de granjas "medias" concentró el 25 % de la producción y generó un ingreso medio con el 13 % del total de granjas. Al finalizar el período cardenista, el proceso de la contrarreforma agraria tuvo como rasgo más notable el apoyo irrestricto a la propiedad privada de la tierra, su avance sobre el ejido y la ampliación de la frontera agraria a favor del latifundismo. La reconcentración de la tierra que se operó, fue significativa, como indican los porcentajes siguientes: en 1940, el 0.5 % de los campesinos controlaba el 15 % de las tierras de labor; en 1960, el 07 % pasó a concentrar el 20 % de las tierras laborables en general y el 39 % de las de riego; en 1970 absorbe el 26.5 % y en 1977, el 35 % de las tierras de labor.

c) La burguesía agraria se halla ligada a las empresas multinacionales, principalmente a los monopolios agroindustriales de los Estados Unidos, por lo cual la agricultura mexicana registra un grado creciente de transnacionalización.

La participación que el Estado mexicano ha tenido en la gestión

de la situación presente por la que atraviesa la agricultura es importante. A pesar de la Reforma Agraria, en México se han privilegiado a las áreas de desarrollo agrícola capitalista en perjuicio del campesinado parcelario, - del ~~semiprobetariado~~ y del proletariado agrícola.

#### Pequeño Sector el Favorecido

Los programas de irrigación pública en gran escala (importantes obras hidráulicas), de crédito, insumos, equipo, asistencia técnica y apertura de nuevas tierras de cultivo, en suma, la política de modernización agrícola favoreció a un pequeño sector. Globalmente consideradas, las consecuencias de la política agraria del Estado Mexicano, han sido: aumentar las utilidades para los terratenientes, en particular para la política agrícola, disminuir la capacidad productiva de alimentos al favorecer los intereses de las agroindustrias transnacionales, - que sustituyeron la producción de alimentos humanos por alimentos para animales -, incrementar el subempleo y el desempleo de más de la mitad de la fuerza de trabajo rural, distribuir, de manera desigual, las inversiones estatales en el campo a favor de la agricultura capitalista, y fomentar la migración hacia los centros urbanos mayores del país y hacia Estados Unidos. Por lo que se refiere al ejido, socializó la propiedad y el trabajo, pero no las ganancias, ya que conforma una unidad económica dirigida por la banca y la CONASUPO, como resultado de ello, - las utilidades son apropiadas por el capital comercial y el financiero.

## Pérdida de la Soberanía Nacional

Los beneficios de carácter económico o tecnológico implícitos en la inversión extranjera, deben ser contrastados con la posible pérdida o disminución de soberanía nacional. Estos costos pertenecen a la esfera de lo político y deben ser juzgados a la luz de este criterio. Así se expresa Diego G. López Rosado ( 29 ), cuando trata el problema de las inversiones extranjeras y tecnología, hace hincapié en que aún a pesar de que todos los países quieren los beneficios que acarrea la tecnología avanzada que generalmente acompaña a la inversión extranjera, el hecho de que la decisión sobre la forma de la transferencia y las características de la tecnología esté depositada en la casa matriz, determina que el desarrollo de los sectores industriales nacionales y la expansión de las empresas instaladas en el país, sean dependientes tecnológicos de los centros avanzados del exterior". Esto puede aplicarse en materia agrícola, ya que nuestra dependencia de empresas transnacionales que nos abastecen de agroquímicos a México, dictan las condiciones y precios que son desfavorables a nuestra producción agropecuaria, ya los costos se elevan considerablemente, además como en el caso de la llamada "revolución verde", los beneficiados son solamente los que producen en el campo contando con todos los elementos mecánicos y de riego suficientes para hacer productivas sus tierras, más no así los pequeños productores, entre los cuales se encuentra la mayoría de los ejidatarios y comuneros de toda la Nación.

( 29 ) LOPEZ ROSADO Diego G.- "Problemas Económicos de México", UNAM, México, Sexta Edición 1984, p. 257.

En México, a partir de 1969, se iniciaron los estudios tendientes a formular una programa nacional de investigación científica y tecnológica que culminó con el establecimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en diciembre de 1970, el cual entre otros de sus objetivos, se encontraban los de impulsar la sustitución de tecnología extranjera por tecnología nacional, mediante una política nacionalista de investigación.

Después del establecimiento del CONACYT, se formuló el Plan - Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyos propósitos fueron entre otros: lograr la autodeterminación tecnológica que permitiera orientar progresivamente la demanda tecnológica extranjera, desarrollar la capacidad de asimilación, adaptación y generación de tecnología en el país.

Posteriormente a la creación del CONACYT, de acuerdo con el - llamado Plan Global de Desarrollo 1980-1982, la política tecnológica - - se derivó de la filosofía política y de los objetivos nacionales. De ahí que - propósito fundamental de ésta fue formar, a la mayor brevedad posible, la base tecnológica y científica que permitiera sostener las prioridades productivas de bienes nacionales y sociales, el desarrollo de los sectores estratégicos y, de manera muy especial, el Sistema Alimentario Mexicano.

Una de las líneas estratégicas a largo plazo en la autodeterminación en materia de ciencia y tecnología, fue de orientar la investigación - aplicada y el desarrollo experimental a la solución de los problemas prioritarios de alimentación y energéticos y al logro de los mínimos de bienes-tar en alimentación, educación, salud, seguridad social y vivienda.

Se trató de impulsar el desarrollo de la tecnología de alimentos, acorde con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y en apoyo a la agro - industria que se trató de impulsar , a la industria pesquera y, en general, - al enriquecimiento, distribución y conservación de alimentos. Asimismo, se realizó una vigorosa campaña de promoción y educación para mejorar los hábitos alimenticios.

Desde luego, el llamado Plan Global de Desarrollo, que quiso llevar a cabo en un plazo sumamente breve, fracasó. Así como el concomitante Sistema Alimentario Mexicano, siguiendo sin aplicarse las tecnologías al cam po, que cada día muestra un mayor atraso y abandono.

## 2.5 Síndrome Desempleo-Pobreza-Hambre

Hoy el hambre al igual que la desnutrición, está vinculada sobre todo, con el sistema capitalista ( 30 ).

Por todos los conceptos, los países socialistas proporcionan a sus pobladores suficientes alimentos, lo que nos lleva a una deducción fundamental: la de que el camino para resolver el problema de los alimentos nos es bien conocido y puede ser imitado en cualquier parte del mundo.

El hambre se concentra en los países subdesarrollados que forman parte de la órbita capitalista, por lo que la respuesta a nuestra pregunta inicial debe radicar en la forma en que el sistema capitalista funciona y en la manera en que ha de cambiar en un futuro previsible.

Evidentemente el hambre es función de la pobreza. Y la pobreza es función del empleo. Donde hay desempleo o empleo con salarios de hambre -fenómenos característicos ambos de nuestra parte del mundo- ahí está el hambre. Así que cuando hablamos de ésta, necesariamente nos vemos obligados a hablar de empleo y pobreza. Son parte de un todo; forman un "paquete".

Encontramos hambre en las ciudades y -lo que es absurdo- en el campo.

Lo notable acerca del síndrome desempleo-pobreza-hambre, es que todos estamos conscientes de su existencia -aunque (y esto es muy importante) no necesariamente como de un paquete. Incluso en los círculos financieros e industriales más altos de los países desarrollados y subdesarrollados.

( 30 ) FEDER Ernest.- "El Hambre, Perspectivas Socioeconómicas". Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, - - 1983, ps. 9 y 10.

dos se discute con toda amplitud el desempleo del Tercer Mundo, así como su hambre. La pregunta fundamental es:

¿Cómo se enfrenta el sistema capitalista a estos problemas y cómo desea resolverlos?

Desde luego, señala Feder, el sistema capitalista no es del todo monóptico. No a todos los capitalistas los mueven con el mismo rasero. Hay aquellos -por ejemplo algunos poderosos banqueros y financieros - norteamericanos, europeos o japoneses- que más bien no quisieran tocar la delicada cuestión de los pobres. Son los dinosaurios en el sistema. Son de la opinión de que la mejor actitud hacia los pobres es dejarlos a su propio destino. Y no hay que tomarlos ligeros. La historia está llena de ejemplos en que los defensores más extremos de un sistema social son los que están en primera fila y, cuanto mayor es el peligro de colapso del sistema, cuanto más intensos los ataques contra el sistema, mayores y más extremados son los argumentos y las medidas que adoptan para su defensa.

Después están -así se ven por lo menos desde afuera- los capitalistas de mente abierta, los elementos más progresistas que, a menudo utilizando un lenguaje marxista o paramarxista, ven en el propio síndrome de la pobreza un peligro político para la seguridad del sistema. Aunque no estén interesados en términos humanitarios en el desempleo, la pobreza y el hambre, quieren neutralizar sus efectos. Sí están interesados en el peligro que se cierne sobre la seguridad del sistema, porque les interesa sobremanera la seguridad de sus ganancias. Fundamentalmente el último grupo, no difiere en realizada del primero salvo en su estilo.

Ya que el primer grupo de capitalistas no habla por lo común de los pobres, de inmediato podemos volver nuestra atención a los progresistas. Hoy en día hay una considerable literatura del "establishment" que busca - las medidas a tomarse para "asistir" a los pobres. Gran parte de esta literatura proviene (y qué notable!, del Banco Mundial, hoy por hoy la agencia de asistencia al desarrollo dominante, primera voz cantante del capital monopolístico, cuyos bien sustentados préstamos para proyectos y sus estrategias de desarrollo han sido desde siempre instrumentos para reforzar el sistema - capitalista en todo el mundo y sus empresas transnacionales, y que han contribuido desde entonces incommensurablemente al desempleo y la pobreza. La ideas del Banco Mundial han calado hondo y han tenido una muy amplia resonancia entre las demás agencias de desarrollo y por todas partes, y sus efectos se han sentido directamente en los países subdesarrollados. Podemos sin duda considerar al Banco Mundial como el representante principal del "capitalismo progresista".

La actitud del Banco mundial es comprensible. Las inversiones - que realizan las corporaciones transnacionales de los países industriales o sus instituciones públicas en los países subdesarrollados eran manejadas en gran medida, y todavía lo son, con el propósito de aprovechar la mano de obra barata disponible en estos últimos. Tal es una de las características - de la Nueva Distribución Internacional del Trabajo, o sea la reubicación - de la industria, la banca, la agricultura y la minería desde los países ricos hacia los países pobres. Los rasgos principales de este nuevo fenómeno del sistema son:

- a) La aplicación de una fuerza de trabajo barata y prácticamente inagotable;
- b) La fragmentación de los procesos productivos;
- c) El desarrollo de transporte y comunicaciones baratos;

u) Una elevada tecnología y movilidad geográfica; a lo que añadimos , en relación con la agricultura, la explotación de reservas de recursos naturales todavía prácticamente inagotables.

Estos elementos, afirma Ernest Feder, han contribuido, contribuirán y seguirán contribuyendo en el futuro visible a asegurar plusganancias a las empresas extratranteras, esto es, ganancias que capaciten a a los inversionistas a recuperar su capital invertido en uno, dos o tres años. Así que es comprensible la estrategia del Banco Mundial para "asistir" a los pobres sin acabar con la pobreza, pues la pobreza y el desempleo son una fuente de plusganancias. De estas sencillas observaciones se hace evidente que la ayuda que el sistema capitalista está dispuesto a conceder a los pobres se mantendrá dentro de márgenes restringidos.

#### La Falla Radical en el Sistema

Algo hay fundamentalmente equivocado, dice Feder, en un marco institucional que es incapaz de analizar nuestro problema global como paquete y que trata -tanto "teórica" como operacionalmente- con sus partes constitutivas de una manera desordenada, pues no se relaciona el hambre con la pobreza ni a ésta con el desempleo, o al revés. La falla no radica -tanto en las agencias, no, puesto que sus funciones están bien definidas y limitadas a objetivos específicos. La falla radica en el sistema que atomiza la organización institucional y así procura que el síndrome básico de desempleo-pobre-hambre no pueda resolverse y se le de relativamente poca importancia a cada componente del síndrome en paquete. La verdadera razón

de esta situación trágica y paradójica -como dijimos antes- es la absoluta necesidad que tiene el capital monopolístico de asegurarse un acceso intangible a la mano de obra barata y más que barata; y a la competencia entre los diversos sectores del capital monopolístico, obliga a las grandes empresas transnacionales a empujar continuamente hacia abajo el precio de la mano de obra, como asunto de supervivencia, de expansión y de maximización de las ganancias y del poder político. Nos vemos entonces obligados a concluir que, desde el punto de vista del capital monopolístico, el desempleo, la pobreza y el hambre, siguen siendo un requisito previo necesario para las ganancias -o sea la supervivencia del propio sistema- y que su solución debe seguir siendo un problema marginal, excepto cuando se ve comprometida - la estabilidad política. Resolver el síndrome "desempleo-pobreza-hambre", implica ruina del sistema capitalista.

#### **Precariedad Alimentaria**

Muchos de los cambios del sistema capitalista mundial, si se les permite seguir la dirección actual, advierte Ernest Federa, contribuirán a agrandar al máximo la precariedad de la situación alimentaria. Llegado a este punto, debo hablar específicamente de la situación de la agricultura del Tercer Mundo dentro de la órbita capitalista limitándome a tres problemas: el de la oferta de alimentos, la demanda y la nueva función de la agricultura y la alimentación en el sistema capitalista.

Debemos tener en mente dos hechos básicos, aunque no son obvios. El primero es que el hambre no ataca a los grupos de altos ingresos. Si al

gún problema tienen en cuanto a los alimentos, se trata de sobrealimentación y de despillarro. En realidad, da origen a uno de los espectáculos más envilecedores y degradantes de nuestra sociedad: los millones de seres humanos que en las ciudades viven literalmente de la basura del sistema capitalista. Para los pobres del campo, el problema del hambre no tanto tiene que ver con la calidad de la comida sino con la cantidad. El proletariado sufre en primera instancia de una oferta inadecuada de granos alimenticios y otros productos básicos baratos, algunos de los cuales incluso pueden tener un valor nutritivo relativamente alto. (De ahí que el hambre y la desnutrición sean a menudo uno y el mismo problema).

En cuanto a la oferta de alimentos básicos en cuanto al Tercer Mundo se refiere, observamos varias tendencias que son adversas para la garantía de cantidades adecuadas hoy y en el futuro previsible. Para decirlo más gráficamente: la oferta de alimentos básicos está bajo un grave peligro. Las agriculturas del Tercer Mundo están experimentando y seguirán experimentando cambios fundamentales como resultado de la penetración de capital monopolístico desde los países industrializados y hacia las agriculturas subdesarrolladas. Esta penetración ocurre en forma de inversiones masivas de capital y transferencias de tecnología, en todos los niveles, o sea en la agricultura (en el nivel de la producción), en el procesado, el mercadeo (incluyendo exportaciones e importaciones), en todos los sectores relacionados con los insumos y en todos los servicios concetados con todos los sectores anteriores.

Las inversiones de capital y transferencias de tecnología extranjeras traen consigo cambios fundamentales en la estructura productiva de la

agricultura del Tercer Mundo. Al depender de los países industriales, el Tercer Mundo posee poco poder de negociación para resistirse a estos cambios forzados. En primer lugar es notable observar que hoy, en grado creciente, la pauta de uso de los recursos agrícolas -la estructura de producción- se orienta hacia la satisfacción de la demanda de los grupos de altos ingresos y de los países más ricos, sobre todo la demanda de alimentos como de productos no alimenticios que proviene de los países industriales capitalistas (un aspecto de este proceso es la desaparición de la agricultura de subsistencia). Esto produce un conjunto perverso de prioridades en el uso de estos recursos agrícolas y con ello el uso de otros recursos empleados en la explotación de los primeros (por ejemplo, crédito o fuerza de trabajo). La prioridad más alta no va dirigida a la producción de alimentos básicos sino a la de cultivos de alto valor y de exportación, que en muchos casos se confunden. Existe una presión constante, sistemática y masiva tanto a través de las inversiones de capital extranjero como a través del uso de la tecnología moderna para que los suelos más fértiles, sean o no de riego, así como aquellos de mejor ubicación, cambien hacia cultivos que no son de alimentos básicos, hacia aquellos destinados al consumo de los grupos de ingresos más elevados sean o no del país, o para fines industriales. La razón, obviamente, es que los rendimientos monetarios que provienen de los cultivos de alto valor o para exportación, tanto para los productores como para los procesadores o comerciantes, son siempre mayores. Y las ganancias tienen una mayor prioridad para los inversionistas que para la alimentación de las masas.

#### **Los Programas de Modernización**

Trátase de un programa de modernización, indica Feder, o sea

un programa que implica fuertes transferencias de tecnología desde los países industriales a los subdesarrollados, el capital monopolístico extrae grandes ganancias de la venta de los insumos necesarios para incrementar la producción y los rendimientos de los alimentos básicos y, al mismo tiempo, respaldala monopolización de la tierra -una estructura latifundista moderna- en el Tercer Mundo. Aquí, el concepto subyacente es que los beneficios comerciales por el uso de la nueva tecnología -variedades de semillas de alto rendimiento, fertilizantes, plaguicidas, tractores y demás equipación- surtiendo hacia los productores y consumidores pobres: teoría que desde hace tiempo ha sido popular dentro del pensamiento capitalista.

Por lo tanto, ahí actúa un proceso muy paradójico: por un lado, un impulso hacia la producción de alimentos básicos que recibe mucha publicidad y, por el otro, el empuje masivo con altas inversiones pero sin nada de publicidad hacia los cultivos de alto valor y de exportación.

De ahí que, a menos que un país sea capaz de controlar el uso de sus recursos, así como la distribución de los productos agrícolas, su capacidad para resguardar las necesidades alimentarias de su población será extremadamente reducida. Por ejemplo, no puede impedir que los grandes productores comerciales, en connivencia con los procesadores y comerciantes, cambien la producción de trigo y de maíz a la producción de sorgo como alimento de pollos o de ganado porcino y vacuno, o para su exportación a otros países como alimento para ganado, obligando a los gobiernos a importar los alimentos básicos que faltan.

### **Manera de Reducir la Pobreza y el Hambre**

Para Ernest Feder ( 31 ), sólo hay una manera de reducir la pobreza y el hambre: realizar un programa de pleno empleo, y esto es precisamente lo que el Banco Mundial no hace -ni puede hacer-, dado que la principal fuente de plusganancias del capital monopólico es la mano de obra barata y superbarata, esto es, salarios bajos y superbajos que padezcan siempre presiones hacia abajo debido al subempleo y al desempleo, así como - también el empleo proporcionado casi en forma gratuita por mujeres y niños.

Tampoco es de presumirse que el sistema capitalista tenga un mecanismo integrado con el fin redistribuir el ingreso y la riqueza a los pobres en el largo plazo.

Cuando observamos el empleo rural y urbano, señala Feder, un hecho destaca: el de que a pesar de las grandes tasas de desempleo en la ría de los países subdesarrollados ningún gobierno parece tener un programa concreto , efectivo e inmediato de pleno empleo, ni siquiera en el papel. La creación de empleos sigue siendo en gran parte función de las decisiones de los inversionistas privados , y sólo a veces los gobiernos dan algún paso para proporcionar algunos empleos adicionales en empresas de propiedad pública o a través de las llamadas obras públicas, que sólo sirven a los grupos de ingresos más elevados mas que a los pobres.

### **Soluciones**

En la mayoría de los países ni el empleo rural ni el urbano van

( 31 ) Opus cit. p. 41.

a la par con el crecimiento de la fuerza de trabajo. En la agricultura, - que ha sido fuente principal del desempleo y el subempleo totales, la posibilidad de que se creen nuevas oportunidades de empleo en un futuro cercano en cierta tasa significativa es muy incierta bajo las condiciones actuales. Nuevos empleos rurales podrían ser creados de dos maneras distintas: mediante la intensificación del uso de la tierra, o haciendo cultivables nuevas zonas vírgenes. Sin embargo, en la actualidad, la intensificación de los usos de la tierra parecería más bien proveer de equipo aborreadore de mano obra y las zonas vírgenes se dedicarían a la cría de ganado o a sistemas de cultivo intensivos de capital. La verdad es que en los países subdesarrollados zonas enormes tanto de cultivo como de pastos, están cerradas a la mano de obra rural. Igualmente pertinente es el hecho de que los sistemas de producción agrícola de mano de obra intensiva se van gradualmente convirtiendo en sistemas intensivos de capital, lo que da como resultado el desahucio gradual de la fuerza de trabajo rural sin empleada. No hay otra forma de explicar la migración masiva y creciente del campo a la ciudad. En suma, es de esperarse que la fuerza de trabajo rural encuentre cada vez - menos empleo en la agricultura en un futuro previsible, y que cuanto mayor sea la penetración de capital y la tecnología extranjeros, mayor será el éxodo del campo.

#### **Pobreza en Medio de la Abundancia**

El aspecto más siniestro de estas tendencias y procesos - todos - los cuales nos llevarán aun hambre y una pobreza mayores-, señala Feder, es que una mayor pobreza está obligatoriamente relacionada de manera -

inversa con la oferta de alimentos básicos: ya ahora, con el bajo poder de compra existente de las masas, los incentivos económicos para producir alimentos básicos son más bien poco importantes. A medida que aumenta la pobreza, en una situación en la que nos sentimos justificados a hablar de "pobreza en medio de la abundancia", el conjunto perverso de prioridades de acuerdo con las cuales, como mencionamos antes, el llamado más intenso del sistema a los recursos agrícolas tiene como fin la producción de mercancías de alto valor y de exportación para los grupos de elevados ingresos, se volverá aún más perverso. En este sentido, la pobreza, no puede más que criar más pobreza y el hambre más hambre.

### CAPITULO TERCERO

#### ERRATICAS POLITICAS PARA LOGRAR LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

- 3.1 FRACASO DE LA "REVOLUCION VERDE"
- 3.2 DESASTRE ALIMENTARIO EN MEXICO
- 3.3 ACCIONES PARA EVITAR LA DEPENDENCIA
- 3.4 SUBEXPLOTACION Y SOBREEXPLOTACION
- 3.5 PRIORIDADES PARA LA AUTOSUFICIENCIA

### 3.1 FRACASO DE LA "REVOLUCION VERDE"

Más sería que la crisis económica que afecta a los países subdesarrollados, es la crisis alimentaria que ha formado dependencias sumamente peligrosas.

Los países escasamente industrializados, deben utilizar al máximo sus propios recursos antes de solicitar ayuda externa y reconquistar su capacidad de elección e iniciativa, con el fin de valerse por sí mismos utilizando uno de sus recursos básicos más abundante: el humano.

Para ello, es necesario oír la voz experimentada del campesinado e en lugar de imponerle desde arriba una tecnología y modelos de desarrollo que recalcan el crecimiento y el aceleramiento de procesos como los que se supone desarrollaron las naciones ahora ricas.

Debemos preocuparnos del vergonzoso abandono en que se tiene al sector agrícola más pobre y a las necesidades del campesinado en los planes de desarrollo que se han llevado a cabo con pésimos resultados, ya que el desarrollo ha llegado sólo a los campesinos acomodados que son los que tienen más conexiones con los grupos de poder económico y las instituciones políticas. El comunero y el ejidatario así como muchos auténticos pequeños propietarios han sido marginados.

En pago de ese abandono en que hemos relegado al sector rural, se han ocasionado los cinturones de miseria que aprisionan a las principales ciudades del país, con un desempleo masivo y el hecho incontrovertible de que tanto en el sector rural como en el urbano, nadie está comiendo mejor, pese a que los campesinos son los productores de la mayor parte del suministro alimentario.

El concepto de tecnología es engañoso, ya que la mayoría de las personas se imaginan que es una especie de maquinaria o aparato. La definición es más amplia, quiere decir en primer lugar, la elección del cultivo. Dichos cultivos determinarán el tipo de investigación que se habrá de llevar a cabo y cuales insumos serán necesarios. Van también a alterar las normas de consumo y los ingresos en los sitios en donde se siembren. Tendrán asimismo su lugar en el sistema mundial de comercio, que a su vez influirá profundamente en el tipo de elección que los países tienen respecto a la orientación de sus economías. Entendida como un medio físico hacia un fin, la tecnología va también implícita en los modelos de desarrollo que los países subdesarrollados adoptan o soportan, por lo que la misma, determinará su grado de dependencia o autonomía. El estilo de desarrollo que se escoja, va a influir profundamente en las relaciones entre las clases sociales, particularmente en los productores del campo. La maquinaria y los instrumentos son solamente una parte del esquema. El término ecología ha sido utilizado para cubrir el efecto global que los sistemas sociales tienen sobre la naturaleza, y, ésto también es tecnología.

La "transferencia de tecnología", la "ayuda técnica" y otras formas de avance en la agricultura, al decir de Susan George (31), no son invenciones modernas. Existe, dice, desde que la gente pudo viajar, pero sobre todo desde que una fuerza superior permitió a un grupo utilizar la tierra de otro y su trabajo, para sus propios fines. Tomemos el nivel más simple de la agricultura: el cultivo que será cosechado, las semillas para sembrarlo: la caña de azúcar, originaria de Asia, fue introducida en todo el Medite -

( 31 ) GEORGE Susan. "Cómo Muere la otra mitad del Mundo. Las Verdaderas Razones del Hambre". Siglo Veintiuno Editores, México, 1980, Primera Edición en Español, p. 81.

rráneo por mercaderes árabes. En 1493, Cristóbal Colón llevaba especímenes de muestra en su segundo viaje a las Antillas; al año siguiente, la caña de azúcar había llegado a la Hispaniola (hoy República Dominicana y Haití) y a Cuba. A principios del Siglo XVI, los holandeses tenían el monopolio de l transporte marítimo de la caña y sus ventas; tenían refinerías de azúcar en Amberes y Amsterdam. En los siglos siguientes, otras naciones explotaron este lucrativo negocio, pero para mantener en producción sus plantaciones se vieron "forzados" a meterse en otro tipo de comercio: la trata de esclavos africanos. Los barcos que transportaban los esclavos, también traían nuevos tipos de plantas: maíz, maní, batata, tapioca, y tabaco. Eso para ilustrar la "neutralidad" de las técnicas menos sofisticadas. La introducción de un solo nuevo tipo de planta alteró profundamente las vidas de generaciones enteras en Europa, en la zona del Mediterráneo, América Latina y sobre todo Africa -y ahí ni siquiera se cultivaba la caña. Se podría mencionar igualmente el algodón y el trigo que los británicos introdujeron en la India, y el algodón, el tabaco y el te en el sur de los Estados Unidos. Antes del Siglo XIX no existía la investigación agrícola como tal. Si se inició entonces fue porque al introducir cultivos comerciales en las nuevas áreas colonizadas los colonos se encontraron con que sus plantas se veían afectadas por una miríada de enfermedades y plagas en ese medio completamente desconocido y ello ocasionaba problemas financieros a los plantadores. Las estaciones de investigación surgieron por todo el mundo colonial, pero, previsiblemente sin prestar atención alguna a los cultivos -

alimentarios locales. Desafortunadamente, ésta laguna entre cultivos comerciales y alimentarios locales aún persiste".

Con los anteriores antecedentes podremos llegar a comprender lo - que es la llamada "revolución verde" y las consecuencias de dependencia - que ha creado.

Este "paquete tecnológico" para la agricultura, en el sentido técnico, significa un cultivo de plantas que producirán más cereal comestible. Es decir, aumento del rendimiento sin aumento del área cultivable. Se trata de producir plantas con un tallo más corto y resistente que soportará - el peso de nuevos híbridos muy dependientes en fertilizantes. Se comienza a cultivar unas variedades enanas cuya capacidad de rendimiento es - asombrosa cuando las condiciones son ideales. Llevan el nombre de variedades de cereal de alto rendimiento. Posee a que se cree que pueden adaptarse a cualquier medio ambiente, no lo son, debido a que miles y miles de - años de selección natural hicieron al cereal tradicional. De ahí que se presenten problemas de resistencia a enfermedades, y a que tampoco rinden, si no se utilizan altas dosis de fertilizantes y una irrigación excelente; es decir, que para obtener el rendimiento total de este nuevo cereal "milo - groso" hay que poner agua en abundancia, mucho fertilizante y mucha protección química: pesticidas y fungicidas para las enfermedades y herbicidas contra la yerba, que su vez se nutre del fertilizante. El problema más grave es que si falta uno sólo de estos elementos, las variedades llegan a producir menos cereal que las variedades tradicionales.

Se calcula que a la fecha de nacimiento de la llamada "revolu-

ción verde", se inició en México en el año de 1943, cuando cuatro botánicos genecistas patólogos, financiados por la Fundación Rockefeller, fueron - enviados nuestro país y fundaron lo que sería el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo ( CIMMYT ). Desde los primeros resultados del equipo científico se vió un éxito inesperado. En cuanto fueron sembradas las nuevas plantas en importantes unidades agrícolas del Estado de Sonora, los rendimientos comenzaron a aumentar. Entre 1944 y 1967, la producción de trigo se triplicó y la de maíz se decuplicó. México comenzó a producir excedentes comerciales de cereal, que fue a lo que se llamó candidamente "El Milagro Mexicano".

Las variedades de alto rendimiento produjeron más por hectárea y lo hacían en un ciclo más breve, permitiendo que se cultivara el doble y hasta el triple en la misma tierra en un año.

#### Surge la Dependencia

El peor camino que siguió nuestro país, fue el haber elegido - estos "paquetes tecnológicos", que nos sometieron a una gravísima dependencia de insumos que no producimos y que eran necesarios para estas nuevas variedades de plantas. Había que comprar los insumos a transnacionales. Los productores, tuvieron que darse cuenta de que tenían que irrigar más - frecuentemente y utilizar fertilizantes hasta cuatro o más veces que para las variedades tradicionales y productos químicos contra la yerba, que crecía con mayor fuerza por el abuso de fertilizantes.

Los beneficiados entonces con la llamada "revolución verde", -

fueron las empresas transnacionales, que hicieron y siguen haciendo grandes negocios con los países subdesarrollados.

Los países pobres, entre ellos México, benefician permanentemente a las llamadas empresas transnacionales, denominadas agroindustriales, que están asentadas en todos los países en vías de desarrollo y que hacen grandes negocios, a medida que forman una mayor dependencia de los insumos que producen.

Muchos problemas que se han generado con esta transferencia de tecnología, deben ser estudiados a fondo, aprta poder encontrar que los únicos beneficiados han sido las transnacionales, como por ejemplo la empresa de maquinaria Massey-Ferguson, que vende tractores a los agricultores de la "revolución verde" y que los induce a adquirir nuevas máquinas que nunca van a rendir lo suficiente como para cubrir su costo. Estos agricultores, pertenecen a las clases más pobres del mundo rural, y van a tener que aprender que los tractores pueden resultar una solución antieconómica.

#### Problemas de Esta Tecnología

Con la aplicación de la tecnología de la "revolución verde", muchas variedades locales de cultivos corren el peligro de desaparecer, según un estudio realizado por el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD), el cual señala además, que ciertas características genéticas se perderán para siempre. En ese estudio, se señala que con la aplicación de la "revolución verde", regiones del Cercano Oriente, están comenzando a ser designadas como zonas de desastre genético.

En otro estudio realizado por la UNRISD, se señala que los cultivos de variedades de alto rendimiento tienen bastantes carbohidratos y relativamente pocas proteínas. Al darse fuerte impulso a las semillas mejoradas, se ha descuidado a otras ricas proteínicamente como el frijol, garbanzo, cacahuete, chícharos y a la soya. Pero en todos los países en donde se ha introducido el nuevo cereal, dice el informe, el gobierno ha intervenido para dar facilidades e insumos a los agricultores dispuestos a cultivarlos. O sea, que, para hacer atractiva la producción de variedades de alto rendimiento, los gobiernos han suministrado insumos -frecuentemente a precios más bajos que el costo real-, fijando por lo tanto los precios alimentarios al consumidor. Ello, señala el informe, ha tenido el efecto deseado si bien no deseable: la producción de variedades de alto rendimiento ascendió, pero la producción de productos proteínicos, disminuyó.

En México, donde las variedades de alto rendimiento se han estado plantando durante más tiempo y con un mayor éxito aparente, no hay ningún motivo para considerar que la introducción de variedades de alto rendimiento hayan hecho mucho para aumentar el consumo alimentario per cápita. Resulta paradójico, pero en nuestro país, si bien las nuevas variedades de trigo aumentaron considerablemente la producción de trigo per cápita, las ganancias fueron a dar a los propietarios de grandes extensiones de tierra mecanizadas y con riego, y el producto fue exportado.

Se da así, el divorcio definitivo de la agricultura y la nutrición, gracias a la "revolución verde".

Asimismo, se ha descubierto, que la tecnología ha aumentado seriamente las desigualdades entre los campesinos que pueden pagar por ella y los que no, así como las que existen en las regiones más o menos favorecidas del país.

### Fuertes Intereses en la Revolución Verde

Muy fuertes intereses se siguen moviendo en el llamado milagro - de la "revolución verde". La UNRISD, ya citada anteriormente, en otro estudio publicado recientemente, señala que los intereses occidentales introdujeron esta tecnología, para poder vender insumos por un lado, pero también, para fomentar la estabilidad social a través de una creciente producción alimentaria y el reforzamiento de una clase media agrícola en las naciones que consideraron amenazadas por el comunismo. Resulta ahora, dice el informe, que en todas partes donde la revolución verde ha sido adoptada, la agricultura no se ve más que como un medio para alimentar a la gente sino como una inversión lucrativa que pone en marcha profundas corrientes de cambio en relación entre tierra, trabajo y capital, entre propietarios, arrendatarios y jornaleros; entre la agricultura, el comercio y la industria y finalmente entre la ciudad y el campo.

Muchas han sido las voces que se han levado para advertir de las consecuencias sociales de la llamada "revolución verde", aún en la misma revista Ceres de la FAO, entre otras. El economista mexicano Edmundo Flores, explicó que la revolución verde iba a acentuar el conflicto de clase, refiriéndose a los campesinos, y a precipitar la violencia en el campo.

Por su parte, Andrew Pearse, quien dirigió el estudio de la UNRISD señaló que la introducción de una nueva tecnología y una economía de mercado generalizada, reduciría la "seguridad social tradicional" e intensificaría el hambre. Todavía, en la actualidad, la FAO no ha abandonado por completo su política oficial, que es la de fomentar la utilización de variedades de alto rendimiento, aún cuando se ha demostrado que que es inevitable que la revolución verde enriquezca más al rico y empobrezca más al pobre.

**La Revolución Verde  
Expulsó a Minifundistas**

La Revolución Verde, expresa por su parte Rudolf H. Strahm ( 32 ) ayudó a incrementar la producción global en la agricultura, pero los más pobres siguen teniendo hambre como antes. Los campesinos y minifundistas - fueron a través de la "racionalización en la agricultura", expulsados del mercado de producción y trabajo.

La "Revolución Verde", con nuevas semillas de alto rendimiento de arroz, y también de trigo, maíz y sorgo, incrementó el rendimiento por hectárea y se redujo el ciclo agrícola. Estas "especies de alto rendimiento", requieren siempre de riego, fertilizantes químicos, pesticidas y casi siempre de maquinaria agrícola.

El Banco Mundial y su mancuerna, la Agencia Internacional para el Desarrollo, dice H. Strahm, "intentaron a través de un programa mundial para campesinos, llevar también la Revolución Verde a capas medias y bajas, lo que fracasó con pocas excepciones. Sin embargo, los campesinos prósperos y los latifundistas supieron aprovechar la nueva tecnología y sacar provecho. A pesar de mayores volúmenes de producción de alimentos, la Revolución Verde trajo consigo más desempleo, más expulsión del campo y más hambrientos que cualquiera otra reforma anterior. Esto se llama proceso de marginalización".

( 32 ) H. STRAHM Rudolf. "¿Por qué Somos tan Pobres?".- Secretaría de Educación Pública. Primera Edición en Español, México, 1986, p.67.

### 3.2 DESASTRE ALIMENTARIO EN MEXICO

Los especialistas del Instituto Mexicano de la Nutrición, encabezados por su fundador y director emérito, el doctor Salvador Zubirán, han considerado que la sociedad mexicana ya está fuertemente afectada en su conjunto por la desnutrición y que sus efectos acumulativos se recientes cada vez más en todos los aspectos de la productividad y el desarrollo.

El desastre alimentario de México -donde ocho de cada diez habitantes se ven afectados por la desnutrición en alguna etapa de su vida- no es atribuible a la pobreza del país ( 33 ).

Políticas gubernamentales erráticas han impedido atacar con eficacia, un problema ancestral que se traduce, en mayor o menor grado, en una disminución irreversible de las capacidades mentales y biológicas de la gran mayoría de los mexicanos. Entre el 80% y el 90% de los mexicanos, pasa por desnutrición temprana, y todos resienten el daño; salieron de la desnutrición, sí, pero perdieron la capacidad mental, física y ambición irremediablemente.

Por su parte, el doctor Adolfo Chávez Villasana, Director de la División de Nutrición de la Comunidad, del citado INN, al referirse al Programa Nacional Alimentario, expresa que si de verdad le interesa mejorar la nutrición, necesita coordinar una serie de acciones para que los alimentos, - primero, estén cerca de al gente, para que sepa comerlos y para que pueda comprarlos.

Al referirse a la producción de alimentos, los científicos del INN, expresan: "hemos copiado el modelo agrícola de Estados Unidos de América, que para nosotros es muy caro e ineficiente".

( 33 ) BARCENA Andrea. Entrevista aparecida en el periódico Uno Más Uno, 1 de junio de 1987, Número 552.

### **Derecho a la Alimentación**

Una semana después de que el doctor Salvador Zubirán, recibiera la medalla "belisario Domínguez", que entrega el Senado de la República, el 8 de octubre de 1986, este connotado médico mexicano recientemente fallecido, había propuesto que se levantara a rango Constitucional, el Derecho a la Alimentación, propuesta que fue apoyada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), pero que fue atacada duramente por la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (COCANACO) y por la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN).

Al respecto, el doctor Héctor Bourges, Director de Nutrición Experimental y Ciencia de los Alimentos del Instituto Nacional de la Nutrición, señaló que el Derecho a la Alimentación se puede instrumentar, incluso, en términos bastante capitalistas; pero, señala, se necesita cierto orden, cierta comprensión real de los fenómenos sociológicos y económicos.

Expresó también, que "no existiendo ese derecho, no existe ningún otro derecho; ni a desarrollarse, ni a crecer ni a elegir... La primera libertad que debe tener el hombre es la de comer".

### 3.3 ACCIONES PARA EVITAR LA DEPENDENCIA

Importante función le asignan a la agricultura los expertos en desarrollo, entre otros, el de abastecer de alimentos a la población urbana en constante crecimiento, así como la de proporcionar materias primas para la industria; crear remanente exportables a fin de adquirir en el exterior divisas para comprar bienes de capital e insumos; transferir ahorros que permitan acumular capital en el resto de la economía y, en la medida en que aumenta el ingreso de los trabajadores agrícolas, formar un importante mercado de consumo para la producción de otros sectores económicos.

Dada la pluralidad de objetivos que debe cumplir la actividad agrícola, constituye uno de los factores esenciales para alcanzar un equilibrado desarrollo; sin embargo, su participación en el producto interno bruto registró una tendencia descendente desde 1950, alcanzando su punto más bajo en 1980, según lo afirma la Secretaría de Programación y Presupuesto (34), al señalar que entre 1960 y 1965, la tasa media de crecimiento del producto agrícola fue de 6.1%; entre 1965 y 1970, disminuyó al 1.2% anual y entre 1970 y 1975 el ritmo de crecimiento alcanzó sólo el 0.7% anual; en el período de 1970 a 1978, sólo se registró un incremento promedio de 1.7% anual, inferior al aumento promedio de la población, estimado al 3% anual aproximadamente. Entre 1977-1980, el crecimiento alcanzó el 4.5% de promedio anual.

( 34 ) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, p. 102.

El continuo descenso de la inversión pública en el sector agropecuario fue la causa que más directamente propició su decaimiento general. Durante el sexenio 1952-1958, la inversión quedó centrada en continuar el equipamiento de grandes obras de riego en el norte y noroeste del país; - en el régimen del Presidente Adolfo López Mateos, de 1958-1964, pudo marcarse una desaceleración en las inversiones, cuya composición fue, a grandes rasgos, similar a la del sexenio anterior. También en este sexenio se inició un reparto de tierra de ínfima calidad, un tanto por el agotamiento de las mejores y fáciles de repartir y otro tanto por una política aparentemente agrarista, habiéndose aumentado en forma espectacular las inversiones asistenciales y de bienestar social. El triunfo del modelo de industrialización sustitutiva, desalentó implícitamente la agricultura al propiciar, con toda clase de instrumentos de política, el desarrollo industrial.

Durante el sexenio de 1964-1970, persistió el decaimiento de la inversión agropecuaria y se continuó expandiendo la gran irrigación y agricultura comercial, se dio también énfasis a obras complementarias, como un esfuerzo para mantener sus niveles de productividad; también hubo inversiones en pequeña irrigación, perforación de pozos y bordeo; pero el modelo corrió por las mismas pautas y comenzó a agotarse.

En el período comprendido entre 1970-1978, la inversión pública en el sector agropecuario creció a una tasa media anual de 33.4 % y, al igual que en el período precedente, la mayor magnitud de los recursos se destinó a la construcción de obras de riego y bordos, a programas para ha-

bilitar y rehabilitar superficies agrícolas y a la preparación de recursos humanos para dar apoyo a las actividades de dicho sector. Dentro de los recursos dedicados a la agricultura, el 75 % lo recibió la superficie de riego y, a su vez, el 37.5 % de los asignados a ésta, fueron dedicados a obras de riego mayor. La magnitud de los recursos canalizados a ésta y otros tipos de obras de riego, representó el 27.1 % de la inversión total en el sector agropecuario.

#### Proyecto para Reducir el Déficit Alimentario

La política económica establecida por el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, señaló para el sector agropecuario y forestal: el aumento sostenido de la producción del campo y el cambio de la estrategia, hacia el desarrollo de las áreas de temporal y una mayor organización de los productores, significaría aumentar las posibilidades de ocupación, sobre todo para los núcleos de población más desprotegidos.

El mayor impulso a la producción de bienes básicos agropecuarios, para abastecer en forma suficiente los alimentos que demandaba la población, iba a contribuir a lograr un mínimo de bienestar para todos, en particular para los propios campesinos. Se proponía especialmente lograr la autosuficiencia en maíz y frijol para 1982 y dar pasos firmes para alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios, hasta 1985. Este esfuerzo estaba encaminado a distribuir y garantizar el consumo de una canasta básica recomendada de alimentos a los millones de mexicanos cuya alimentación es deficiente, serían el propósito del Sistema Alimentario Mexicano.

El sistema Alimentario Mexicano fue un vasto esquema estratégico de objetivos, metas concretas e instrumentos de acción de corto y largo plazo, que integraba la producción agropecuaria y pesquera, la in-

dustria alimentaria, la tecnología de alimentos, la comercialización y la distribución de alimentos. Sus elementos básicos fueron preparados y coordinados por la Oficina de Asesores del Presidente de la República, en colaboración con diversas secretarías de Estado, organismos públicos y diversas instituciones de investigación académica. Integrado por 20 proyectos, el SAM abordaba el problema con una perspectiva totalizadora que abarcaba desde la producción hasta el consumo de alimentos. Era una estrategia realista de autosuficiencia alimentaria que ligaba las necesidades reales de la población con las posibilidades de producción. La Canasta Básica señalaba qué producir y cuánto producir.

En mayo de 1980 el gobierno puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano, cuyo objetivo central fue iniciar las operaciones del riesgo compartido, comprendido en la Ley de Fomento Agropecuario, instrumento jurídico que se expidió para dar lugar a los proyectos del SAM, concretando una alianza con los campesinos en las tierras de temporal, productores de alimentos básicos, principalmente maíz y el frijol, con el fin de compartir riesgos y elevar la productividad a través del cambio tecnológico adecuado y minimizar la incertidumbre en las tareas agrícolas productivas asegurando un ingreso mínimo a los productores.

#### Fuerte Importación de Productos Agrícolas

Durante 1980, las importaciones de productos agrícolas ascendieron a 10 mil millones de toneladas que se destinaron a satisfacer la demanda interna, así como a constituir las reservas estratégicas y que correspondieron a la pérdida que tuvo el país por heladas y sequías inusitadas en 1979. Además debemos tomar en cuenta que la demanda de alimento ha crecido notablemente, tanto por el incremento de la población como por

el mayor ingreso permanente que implican los aumentos en el empleo y los salarios y que permitieron convertir las necesidades del público consumidor en demanda real.. Para 1961 se tenía programado realizar importaciones para que la reserva técnica se elevara hasta 6 millones de toneladas, - cantidad superior en un 100% a la que se había venido manejando.

#### **Críticas al SAM**

En relación con la aplicación del Sistema Alimentario Mexicano - (SAM), Roger Bartra ( 35 ), expresa que "el gobierno de López Portillo - no abarrió totalmente la retórica agrarista tradicional, con el objeto de - "revitalizar la alianza entre el estado y los campesinos" y de solucionar el problema de los déficits alimentarios de la población del país, se implementó el llamado SAM. El caso es que en la noche de la crisis agrícola nos dormimos con el reconfortante sueño populista del SAM, para despertarnos en una fría mañana tecnocrática con una ley de fomento agro-capitalista".

¿Qué ha sido en realidad el SAM?, se cuestiona Bartra. "Bajo una máscara de una metéfica utopía alimentaria campesina, el SAM no ha pasado de ser una política de precios y de distribución de insumos encaminada a elevar la producción de granos básicos y a fortalecer la situación de las capas de campesinos acomodados (por supuesto, los grandes agricultores se han beneficiado de esta política), los propios autores del SAM, veladamente o a regañadientes reconocen que "una parte" de los productores agrícolas no podrá ser sujeto de planes de desarrollo: una parte de los productores de intrasubsistencia, por lo extremadamente reducido de sus recursos (de media hectárea a dos hectáreas de mal temporal) no podrán subsistir como agricultores".

( 35 ) BARTRA Roger.- Campesinado y Poder Político en México, Ediciones Era, México, 1964, p. 13.

tores.

Agrega Bartra, que "los autores del SAM, no lo aclararon, pero resulta que en 1970, los llamados campesinos de infrasubsistencia, con menos de dos hectáreas, eran casi un millón. Qué planteó el SAM para ellos?. Ahí cabría -nos dicen- compactar áreas, para que una parte de ellos alcance viabilidad como productores y otra parte de ellos deberían ser sujetos de políticas de empleo y subsidio al consumo en otros ámbitos. Lo que en otras palabras quiere decir: concentración de la propiedad y proletarianización-pauperización del campesinado".

### 3.4 SUBEXPLOTACION Y SOBREEXPLOTACION

La indiscriminada utilización de modelos tecnológicos especializados, en tanto no respondan a las particulares condiciones de los ecosistemas del país, provocan la subexplotación o la sobreexplotación de los recursos y, por lo mismo, no garantizan una producción eficiente y sostenida de alimentos para la población demandante cada vez de los mismos.

En un estudio coordinado por Víctor Manuel Toledo (36), al referirse a la producción agrícola, considera que "como laboratorio privilegiado de la llamada "revolución verde", el modelo predominante en el desarrollo reciente de la agricultura en México, ha sido justamente el modelo especializado, que, nacido en condiciones ecológicas diferentes a las de la mayor parte de las superficies potencialmente agrícolas del país, ha resultado insuficiente para satisfacer la demanda de alimentos y otras materias primas. Tal modelo modifica las condiciones naturales con el objeto de implantar ecosistemas artificiales basados en una sola especie (monocultivo) y sobre las superficies extensas, que se mantienen mediante grandes insumos energéticos y económicos (maquinaria, fertilizantes, plaguicidas, riego artificial, etc. ".

Se hace referencia también en el citado estudio, que mereció el Premio Nacional Serfin, 1984, Sobre el Medio Ambiente, que todo el desarrollo agrícola reciente, ha estado basado en el impulso y en el apoyo a aquellos productores y a aquellas regiones capaces de cumplir con este modelo, de tal forma que la mayor parte del apoyo económico y técnico, así como de la investigación y la educación agrícolas ha estado dirigido a favorecerlo. Esta "revolución agrícola", permitió que entre 1945 y 1970, la tasa de crecimiento de la producción de granos básicos estuviera por encima de -

( 36 ) TOLEDO Víctor Manuel y otros. "Ecología y Autosuficiencia Alimentaria". Siglo XXI Editores, México, 1985, p. 22.

las necesidades de la población de México, que había crecido en un 22%. El panorama, sin embargo, comenzó a cambiar rápidamente de tal forma de que a pesar de que la frontera agrícola tuvo una expansión de 54% entre 1960 y 1979, incrementando el área dedicada a la agricultura de 9.36 millones de Ha a 14.49 millones, aquella dedicada a la producción de maíz y otros granos básicos (frijol, trigo y arroz) se mantuvo prácticamente igual durante los dos últimos decenios y en algunos casos, hasta descendió.

Este nuevo 54 % de área agrícola, dice el estudio, de que dispuso el país fue dedicado a la producción de frutas y hortalizas (11%), forrajes para el ganado (15%) -cuya superficie se incrementó de 190 000 Ha en 1960 a 1.5 millones en 1976; es decir, creció de 800 a 900 por ciento- y a otros productos como café, caña de azúcar, algodón, ajonjolí, cártamo, tabaco, etc.. Ello no significa que todos estos productos hayan sido cultivados necesariamente en las nuevas áreas abiertas al cultivo.

#### Producción Pecuaria

Por la superficie que ocupa y por su ritmo de crecimiento, se debe considerar a la ganadería, como la práctica productiva primaria hoy en día más importante en México y también la de mayor rentabilidad económica. Indica, que gracias a un crecimiento acumulativo anual de 29.9 %, la superficie ganadera pasó de 50.768 millones de Ha en 1950 a 78.005 millones de Ha en 1980, es decir, casi la mitad del territorio nacional. A esta superficie contribuyen en 1980 la porción tropical húmeda y seca con 16.4 %, la templada del centro con 9.6 % y la del norte árido y semiárido con 74 %. Como resultado del incremento de la frontera pecuaria, el nú-

numero de unidades animales pasó de 19.245 millones en 1950 a 31.307 millones en 1980, de las cuales 13.428 millones y 25.431 millones correspondieron a bovinos, es decir 69.8 y 81.2 % del total. Por lo mismo, la producción de carne de res en el país creció de 267 000 ton en 1960 a 681 000 ton en 1978. No obstante su marcada expansión en términos de espacio, es decir de la superficie del territorio nacional que ocupa, la ganadería, en términos de producción de carne, no alcanza aún a cubrir las necesidades internas del país, pues si el crecimiento total de la población - fue mayor que el de la producción de carne, el de la población urbana (con 8 % acumulativo), principal demandante de carne vacuna, fue todavía más acelerado. Este fenómeno, aparentemente sin explicación, surge porque la ganadería que se practica en México es fundamentalmente de tipo especializado y extensivo, es decir, ocupa enormes extensiones de terreno con matos rrales y pastos naturales o inducidos (sólo 5 % poseen pastos cultivados) lo cual además permite explicar su elevada rentabilidad dado el bajo nivel de inversiones que requiere el mantenimiento de los potreros. Lo anterior supone el libre pastoreo de un solo tipo de animales (en este caso bovinos) con poco o ningún mejoramiento tecnológico (siembra de pastos, tecnificación - de establos, etc.), además de una utilidad baja de mano de obra lo cual resulta inexplicable en un país en donde el desempleo rural conforma uno de sus más graves problemas. Ello explica también su marcada expansión sobre casi todos los rincones del territorio nacional, dado su bajísimo índice - de productividad (alrededor de 10 kg de carne por Ha al año, 1980) que - obliga a utilizar grandes espacios para aumentar la producción. La ineficiencia del modelo tecnológico que predomina en la producción pecuaria de - México se pone de manifiesto por el bajísimo, casi nulo, incremento de los

Índices de agostadero (cabezas de ganado por unidades de superficie) que tuvo lugar entre 1960 y 1980. A este fenómeno debe agregarse el hecho de que una parte importante de carne en México se dedica a la exportación. En los últimos treinta años el número de cabezas de ganado, principalmente Hereford, Aberdeen-Angus y Santa Gertrudis vendido anualmente a Estados Unidos osciló entre 204 800 en 1975-1976 y 856 600 en 1971-1972. Ello significa que dependiendo de la situación del mercado, México ha llegado a exportar hasta un tercio de su producción en miles de cabezas y hasta 25 % de la misma en términos de toneladas de canal. Este fenómeno ha sido estimulado por los empréstitos otorgados por los grandes bancos internacionales y nacionales. Así, tan sólo entre 1971 y 1977 el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, otorgaron préstamos para este fin por un total de 527.4 millones de dólares, con una contraparte nacional de 639. Como resultado de todo lo anterior, el consumo aparente per cápita de carne de res en el país, tuvo un incremento mínimo durante los últimos 20 años: - 7.6 kg anuales por habitante (1960) a 10.5 kg, si se incluyen las vísceras de 9.1 kg a 12.9 (1976-1980). Si se compara este incremento con el alcanzado por otros países como Japón, donde en el mismo período el consumo de carne pasó de 5 a 35 kilos anuales por habitante, se tendrá una idea precisa de lo poco que realmente aporta la dieta del mexicano este desusado incremento de la superficie ganadera.

Las cifras anteriores sitúan a México como un país de bajo consumo tanto de carne de res como de leche, ya que unos 30 millones de mexicanos (40 % de la población) no la consumen; además, existe el agravante de que en 1980 hubo que importar 1 800 millones de litros para satisfacer

el limitado consumo interno.

La aplicación de un modelo tecnológico ineficiente e improductivo en la producción pecuaria, aunado a un fenómeno de exportación, señalan en su investigación los ganadores del Premio Nacional Serfin sobre el Medio Ambiente, han dado como resultado que a pesar de las enormes superficies sobre las que se realiza, la ganadería en México sea incapaz de satisfacer las necesidades de proteína animal en el país.

### 3.5 PRIORIDADES PARA LA AUTOSUFICIENCIA

Uno de los problemas neurálgicos del país, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico como del desarrollo social, lo constituye el sector agrícola. En los anteriores términos se expresa Gloria González Zalazar ( 37 ), quien hace referencia a que el comportamiento económico de este sector en el lapso comprendido entre 1935 y 1967, fue satisfactorio a pesar de altibajos registrados en el volumen de producción en cuanto a aportar divisas para financiar el desenvolvimiento industrial y a abastecer normalmente de alimentos y materias primas al país, pero las bases sobre las que fue realizado, determinaron a la postre, una creciente polarización de este sector y una disminución del crecimiento de su producto global que no se ha podido superar.

Ratifica asimismo González Zalazar, que la política que permitió estos resultados, se basó en buena parte en la tesis de las ventajas comparativas: cultivar productos exportables de alto precio con fines al logro de ganancias que permitieran adquirir externamente los granos básicos -entonces a bajos precios en el mercado internacional- y financiar la compra de materiales y equipos para el desenvolvimiento industrial. Dicha política, ahondó las desigualdades entre la agricultura comercial y la de tipo semitradicional y tradicional, pues a la primera se le otorgaron todas las facilidades técnicas y financieras para que produjese principalmente para la exportación, mientras que a las segundas, que concentran a la mayor parte de los campesinos y de los predios agrícolas, y que en buena parte practica una agricultura de subsistencia con técnicas atrazadas, se le dio un apoyo precario.

( 37 ) GONZALEZ SALAZAR Gloria.- "Aspectos Recientes del Desarrollo Social de México". UNAM, México, 1983, p. 170.

Agrega también esta investigadora, que a la par que se perdía crecientemente la autosuficiencia alimentaria de productos del campo, se afectaron dramáticamente los niveles de ingreso de los agricultores semitradicionales y tradicionales, una de cuyas más graves consecuencias fue una migración cada vez mayor del campo a la ciudad. En esta forma, mientras otros sectores económicos crecían, el sector agrícola se deterioraba, correlativamente a que el sector industrial se manifestaba incapaz de absorber ocupacionalmente el movimiento migratorio de las áreas rurales a las urbanas.

Dentro del sector, se observaron crecientes diferencias de capitalización : productividad entre un corto número de predios y la mayoría de la producción agrícola empezó a disminuir y a registrar niveles promedio considerablemente inferiores a los exhibidos por el conjunto de la economía. En consecuencia, a finales de los años sesenta, la agricultura moderna alcanza un valor agregado per cápita 6 veces mayor al promedio de todo el sector en su conjunto, en tanto que el resto, que comprende alrededor del 60% de la población activa, registra un valor agregado de per cápita inferior en 30% al valor medio del sector. Años en que la actividad agrícola empieza a mostrar una tasa de crecimiento inferior al índice de crecimiento de la población y se muestra incapaz de abastecer de alimentos a los centros urbanos y de ayudar a contrarrestar el equilibrio de la balanza de pagos, pues desde entonces, el supuesto de las ventajas comparativas ha cambiado al aumentar el precio de los granos alimenticios en el mercado internacional, cuyo cultivo interno había sido dejado de lado y que en las nuevas circunstancias era preciso importar a elevados precios.

El deterioro del sector agrícola, dice González Salazar, y su secuela de problemas económicos y sociales determinaron que en el período referido, la autosuficiencia en la producción básica para consumo interno adquiriera prioridad, sin defecto de procurar atender también la referente productos exportables dada su importancia en la generación de divisas. En esta forma, se establece un punto de coincidencia entre las necesidades de la economía nacional y los problemas de inequidad en la distribución del ingreso, los movimientos migratorios incontenibles, y el desordenado y rápido crecimiento urbano en que se redefine en nuevas modalidades el desempleo y el subempleo rurales, sin defecto que en el campo estos fenómenos conserven su carácter acumulativo.

#### **Prioridades para la Autosuficiencia**

Para lograr la exigencia prioritaria de nuestra autosuficiencia agrícola, es necesario mejorar la relación de este sector con los demás sectores económicos a los que antes se subordinó su crecimiento y, por ende, se precisa actuar para combatir la polaridad agrícola, causa del rezago de amplios sectores de la población y de la proyección de dicha problemática a los grandes centros urbanos. Cuestiones que en su conjunto constituyen un ejemplo muy evidente de la interrelación del desarrollo social y el desarrollo económico, por más que en el capitalismo del subdesarrollo sea necesario en muchas ocasiones incidir artificialmente sobre aquél, a través de medidas superestructurales, para conjugar mejor ambos aspectos en un estímulo recíproco.

#### CAPITULO CUARTO

#### 4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA EL CAMBIO

##### 4.1 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1981-1982

##### 4.2 LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO (1981)

##### 4.2.1 MODIFICACIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

##### 4.3 REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1983)

##### 4.3.1 ADECUACIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

##### 4.4 LA PLANEACION EN MEXICO

##### 4.4.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

##### 4.4.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

##### 4.5 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

#### 4.1 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO (1961-1962)

Se diseñó como una estrategia de desarrollo orientada a aumentar - en forma permanente las fuentes de empleo productivo para la población mexicana, y lograr que las mayorías accedieran a la obtención de mínimos de - bienestar en alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, como medio indispensable para alcanzar una más justa distribución del ingreso.

Tuvo como característica principal, que inició la planeación integral del desarrollo, entendida ésta como un proceso, no un acto aislado; como - un quehacer colectivo, no como la tarea privativa de un grupo determinado sino como un empeño fundamentalmente político, no un mero ejercicio técnico. Señalaba en sus perspectivas este plan que "en estos tres próximos - años se de renovado impulso y vigor a las condiciones que permitan encausar a la sociedad en una nueva dirección hacia el año 2000. Se tienen las condiciones propicias para ello. México es un país dotado de abundantes recursos. Su población, que por su magnitud es un reto, es al mismo tiempo una ventaja por los cuadros que se han ido preparando y que, a diferencia de - otros países, se han integrado en sólidos niveles técnicos y de dirección que habilitan al país para que los mexicanos sigan manteniendo con eficacia el proceso de nuestro desarrollo. A esta riqueza agregamos los recursos naturales que existen en abundancia y variados, particularmente en lo referente a la disponibilidad de energéticos, que colocan al país en una posición privilegiada en un mundo ávido de ellos. ( 38 )

El país se ha propuesto, además, una estrategia de desarrollo que - se sirve del petróleo y no una estrategia petrolera de crecimiento. Con ello, se abren favorables expectativas en cuanto al comportamiento de la economía

( 38 ) PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1960-1962. Secretaría de Programación y Presupuesto, Tópicos Críticos de la Nación, México, 1960.

haciéndose factible, si la comunidad es capaz de involucrarse en un riguroso ejercicio de trabajo y productividad, esperar tasas de crecimiento del producto del orden del 8% real, en promedio anual, como mínimo, durante los próximos veinte años. Esto implicaría alcanzar en el año 2000 un producto interno bruto real cinco veces superior al actual y triplicar el producto per capita en dicho lapso.

Sobre un sistema nacional de planeación, señala que varios han sido los esfuerzos de planeación realizados con anterioridad en el país. Estos arrancan con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, y tienen su expresión política más consistente en el Primer Plan Sexenal de 1933, que sirvió de ejemplo al Segundo Plan Sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial. La siguiente experiencia fue la de la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954, que destacó por su eficiencia operativa. En 1961 se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. En 1965 se elaboró el Plan de Desarrollo económico y Social 1966-1970, que fue cumplido satisfactoriamente. En 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto del Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

Los avances en cada una de estas experiencias han creado las condiciones necesarias para lograr que, en el futuro, los instrumentos de racionalidad de las actividades del sector público respondan integralmente a las necesidades del país.

El PGO preveía durante 1980-1982, lograr la mayor congruencia posible entre el Plan Global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de

ramas estratégicas, así como fortaleciera las áreas técnicas programáticas - para mejorar los instrumentos de previsión del Plan.

El Plan Global de Desarrollo, comprendía una parte de Filosofía Política; Otras, de diagnóstico Socioeconómico, Acciones y Resultados en 1977-1979; Objetivos Nacionales; Bases Políticas y de Justicia; Estrategia Global - hacia el empleo; Marco Macroeconómico; Política de Gasto Público; Política Económica general; Política de Energéticos; Política Sectorial; Política Regional y de Desarrollo Urbano; Política Social; Política de Salarios, Precios, Utilidades y Fisco, y Perspectivas. Se integraba asimismo con ane- xos y cuadros así como un índice analítico.

En la parte de Política Sectorial, el documento expresaba que - todos los sectores de la sociedad interactúan y se influyen recíprocamente; por esta causa, el impulso que se imprime a cada uno de ellos ten- drá indudable influencia en los demás. Así, el crecimiento operado en ca- da sector de la economía, resultado de las nuevas estrategias propuestas - en el Plan, estará en función de la reacción y el crecimiento correspon- diente de cada uno de los sectores y del todo social.

La división sectorial es una convención que facilita el análisis, la - definición y la ponderación de las metas que a cada sector se le puede - asignar, en función de su grado de desarrollo relativo. Pero realmente, se- ñala, la sociedad es un todo y como tal, responderá a los esfuerzos que se hagan por ordenar sus fenómenos.

Precisa el PGD, que en la construcción de un sistema de planea- ción, la integración y la congruencia programadas de las actividades de - los diferentes sectores de la economía y de la sociedad en su conjunto, - constituye la meta que tardará más tiempo en desarrollarse ( 39 ).

## Sector Agropecuario y Forestal

El esquema que se había planteado en el PG, significaba que la producción de los sectores agropecuario y minero creciera a un ritmo superior al de la población, con el propósito principal de avanzar en el proceso de autosuficiencia alimentaria. En la producción agropecuaria, el crecimiento propuesto, permitiría sostener un promedio dos veces mayor, aproximadamente, al registrado en el período 1965-1976.

Asimismo, el aumento que se calculaba en forma sostenida de la producción del campo y el cambio de la estrategia iniciado, hacia un desarrollo en las áreas de temporal y una mayor organización de los productores, de acuerdo con el Plan Nacional Agropecuario y Forestal (anual), encomendado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, significaba aumentar las posibilidades de ocupación, sobre todo para los núcleos de población más desprotegidos.

El mayor impulso a la producción de bienes básicos agropecuario tenía como finalidad: abastecer en forma suficiente los alimentos que demanda la población, contribuiría a lograr un mínimo de bienestar para todos, en particular para los propios campesinos. Las metas eran lograr la autosuficiencia en maíz y frijol para 1982 y dar pasos firmes para alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios, hacia 1985. Este esfuerzo productivo adicional de otro, para distribuir y para garantizar el consumo de una canasta básica recomendada de alimentos a los millones de mexicanos cuya alimentación es deficiente, eran los propósitos del Sistema Alimentario Mexicano.

Para llevar a cabo estos propósitos, se realizaría un cambio en la orientación de las inversiones públicas y la coordinación en la canalización de insumos y recursos hacia el campo, lo cual permitiría elevar el nivel de

vida de su población.

Asimismo, el citado Plan, consideró que la aportación del sector - a la generación de divisas, se lograría mediante un sano equilibrio entre cultivos básicos y aquellos que se exportan y generan gran cantidad de empleo. México, se decía, a diferencia de otros países en proceso de desarrollo, tiene potencial suficiente para lograr la autosuficiencia en granos, sin penalizar la producción de otros bienes.

Consideraba también, que la producción de bienes básicos a precios - razonables, derivada de aumentos en la productividad del campo, coadyuvará - a reducir el ritmo de inflación. El desarrollo del sector agropecuario redundará en un mayor nivel de bienestar para la población, lo que contribuirá también, a atenuar la migración rural urbana y a lograr un equilibrio entre las distintas regiones del país. La tasa de crecimiento del producto agropecuario, por encima de la tasa de crecimiento de la población dará viabilidad a la estrategia global de desarrollo, ya que de otra forma sus beneficios no llegaría a la población más necesitada y la falta de alimentos podría presionar sobre todo el sistema y reduciría la independencia nacional.

#### **Integración Campo-Industria**

Se afirmaba en el capítulo de política sectorial del PG, que el impulso otorgado a la agricultura, contribuiría a lograr una mejor asignación de recursos entre los sectores económicos sociales de la economía. La estrategia en el campo tiene como propósitos el incremento de la productividad, la ampliación de la frontera agrícola, una mayor atención a las zonas de temporal y una integración con la industria a través del desarrollo de sistemas agroindustriales-alimenticios. Estos propósitos, no los consideró fáciles de alcanzar el PG, porque las áreas de temporal, conllevan un alto grado de incertidumbre en cuanto a los resultados agrícolas. Por otra parte, constituyen dos ter-

ceras partes del área cultivable total y representan la gran esperanza de aumentar la producción agropecuaria.

Se precisaba en el Plan que en las zonas temporales habita la mayor parte de la población campesina y en ella se localizan las formas más agudas del atraso social, además tiene serias deficiencias en cuanto a vías de comunicación y sistemas de transporte. Si no se logra actuar en materia productiva, principalmente aquí, el país podría comprometer severamente su futuro.

Sentenciaba el PG, que "El Estado no produce alimentos; los alimentos los producen los campesinos. El Estado sería gúfa, fomentará y promoverá la producción pero, con el Sistema Alimentario Mexicano recién propuesto a la Nación, se irá más lejos". ( 40 )

El Estado revitalizaría, con ese propósito, la alianza con los campesinos asumiendo compartida y solidariamente los riesgos en la producción de alimentos, subsidiará, por la vía de insumos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico para lograr aumentos en la productividad y fomentará un proceso de organización campesina de orden superior que permita generar una mayor dinámica productiva.

La edificación de almacenes, la creación de mercados de origen, de centrales de abasto y mercados de destino, integrarán una red de distribución que apoyará a la actividad agropecuaria y permitirá lograr un sistema de abasto eficaz para su población. La distribución oportuna y suficiente de insumos para esa actividad aumentará su productividad; la adquisición organizada de insumos y servicios por lo productores iba a permitir lograr economías de escala y les daría mayor poder de negociación.

### Los Precios de Garantía

Al respecto, el Plan General de Desarrollo, señalaba que "el manejo flexible de los precios de garantía estimulará el esfuerzo productivo del agro y evitará la incertidumbre en los productos básicos; el otorgamiento de subsidios, específicamente diseñados para abatir costos y apoyar la producción - de lo que el país requiere, mejorará la rentabilidad de éstos cultivos. La ampliación acelerada de la superficie fertilizada en conjunto con el control de plagas y malezas así como con la adecuada densidad de las siembras y la utilización adecuada de los operos de labranza, mejorará el rendimiento de la tierra. El abastecimiento amplio de una canasta básica recomendada de alimentos a precios subsidiados por parte del Estado, contribuirá a mejorar el nivel de vida de los grupos marginados rurales, sin que esto signifique una carga - excesiva para la sociedad sino una diferente asignación de los subsidios. El programa CONASUPO- COMLAMAR que instalará 5.200 tiendas en zonas rurales y atenderá a 10 millones de habitantes, concretará parte de este esfuerzo".

Justificaba el PG esta estrategia en favor de los sectores marginados, con que la política sectorial en materia agropecuaria tendiera a hacer concurrir, en obligada concertación, los programas de mejoramiento social y de desarrollo económico en el campo, que estaban a cargo de diversas dependencias del sector público. Entre esos programas destacaban por su importancia los educativos, los que tienden a mejorar el nivel de vida de la población rural, a través de la creación de oportunidades de ocupación de conformidad con el Programa Nacional de Empleo, que estuvo a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y elevando el nivel de capacitación campesina.

### **Promoción de Agroindustrias**

Contemplaba el citado Plan, la promoción de agroindustrias y la ubicación de éstas en las costas, fronterizas y zonas preterentes en el interior del país, que apoyarían un desarrollo más equilibrado.

Para ello, se consideró necesario culminar la fase del reparto agrario y promover programas que incluyeran la colaboración entre las diversas modalidades de propiedad en el campo, pero se combatiría también, resueltamente, toda forma de acaparamiento y latifundismo, por ser contrarias al interés público.

Para combatir graves defectos del latifundismo, se diseñarían programas de apoyo a la organización social del trabajo y el trabajo cooperativo.

Finalmente, en esta materia, el Plan señalaba que el marco de acción del sector agropecuario, está definido por la Constitución, sus leyes reglamentarias, y las decisiones de política que emanan del Ejecutivo. Se señala, que el Plan postula, por tanto, una perseverante actitud de compromiso con los campesinos, a partir de las más modestas autoridades agrarias y por parte de quienes tienen deber legal y responsabilidad política en el campo, para que los principios de justicia, solidaridad y promoción de la organización y la productividad entre los campesinos presidan sus acciones.

## 4.2 LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO (1981)

Al darse a conocer este ordenamiento jurídico, se dijo que marcaba un hito en la evolución de las instituciones, que derivando directamente de la Constitución Política de la República, establecen la regulación de las actividades del campo en normas de carácter general.

Se justificó el fundamento constitucional de esta ley, en tanto que el párrafo 3o. de Artículo 27 Constitucional en vigor, prescribe como facultad de la Nación, el fomento de la agricultura como propósito expreso de su texto.

Los panegiristas de este cuerpo jurídico ( 41 ), enfatizaron que - "más , y otros logros jurídicos que la historia habrá de justipreciar a su tiempo, la presente Ley representa para el presente régimen (el de José - López Portillo) su realización más trascendental en las relaciones jurídicas - y económicas y de trabajo que sobrepasan la exclusividad del ámbito rural y traspasan niveles sociales y económicos que afectarán a toda la Nación".

Expresaron asimismo, que el significado de la Ley era el de - reordenar las relaciones de producción, distribución, consumo y el aprovechamiento de nuestros recursos naturales orientadas a la satisfacción de - nuestras necesidades primarias: alimentación, materias primas para la industria, y bienes de exportación, como fuente de riqueza y financiamiento para la Nación. El secreto de la viabilidad y permanencia de la Ley en el futuro, expresaron, lo constituye el respeto irrestricto a las formas constitucionales de tenencia de la tierra: ejido, comunidad y pequeña propiedad, como conquista y producto de una Revolución, en síntesis y equilibrio armonioso; así como la clave de eficacia se ubicó en liberar las fuerzas productivas en - el campo con la apertura a nuevas formas superiores de asociación (áreas -

( 41 ) FAYA VIESCA Jacinto y otro.- "Ley de Fomento Agropecuario" (Comentada). Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, ps. 7, 8.

productoras y unidades de producción), como en su carácter instrumental y proveer sabiamente los medios para un proceso racional de las actividades agropecuarias, fundado en los principios de la Administración Científica que tiene su basamento en las etapas de planeación, programación, ejecución y el control o evaluación de esas actividades.

Señalan los autores, como grande objetivos e la Ley, descontado ya que "a partir de la época actual (1961) se diversifican los objetivos de la acción agraria y adopta modalidades y características técnicas, que se identifican con prioridades que comprenden metas no exclusivamente de carácter - contencioso agrario o de conflicto de derechos, pero que se concatan con objetivos de carácter nacionalista, superando criterios clasistas o sectoriales":

- Autosuficiencia e Independencia alimentaria de la Nación
- Liberación de las Fuerzas Productivas en el campo.
- Nuevas posibilidades de asociación en formas mixtas (áreas productoras, unidades de producción, etc.)
- Prioridad a los distritos de temporal, donde se localizan las graves carencias de la población campesina.
- Apoyo irrestricto e institucionalizado del Estado (gobierno) a la producción agropecuaria (Fideicomiso de Riesgo Compartido, Crédito y Asistencia Técnica, Comercialización Directa sin Intermediarios).
- Organización campesina, mediante la alianza Estado (gobierno)-campesinos.
  - Ensanchamiento de la frontera agrícola.
  - Expropiación de tierras ganaderas para explotación agrícola.
  - Aprovechamiento de tierras ociosas.
  - Respeto irrestricto a las formas de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución: Ejido, comunidad y pequeña propiedad.
  - Reagrupación del minifundio, considerado en la Ley tan nefasto como el latifundio.

Parejamente a las nuevas instituciones de la Ley, como son las áreas productoras, unidades de producción, Fideicomiso de Riesgo Compartido, el legislador aportó elementos de racionalización dentro del proceso administrativo, que tienen como ateria las actividades agropecuarias, los instrumentos programáticos y de planeación condicionantes a fin de asegurar las metas para optimizar la producción y la productividad en el campo; destaca el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, cuya composición e integración contemplaba en su totalidad las partes del proceso administrativo desde las fases de planeación y programación, hasta la organización, ejecución y control o evaluación de todo el proceso, facultando a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, para participar en todo el proceso como principal responsable de su dirección.

En esta tarea planificadora instituida en la Ley de Fomento Agropecuario, se establecen procedimientos de responsabilidad compartida entre todos los sectores involucrados sean públicos, privados o sociales.

El propósito de la Ley en orden a sus objetivos prioritarios concretados en el fortalecimiento del agro mexicano en su capacidad de producción, se manifiesta en tres modalidades que se consideraron perfectamente compatibles y complementarias entre sí, introduciendo un principio de armonía y conciliación, en puntos que se expresó, se habían convertido en materia de polémica hasta antes de la expedición de esa Ley. ( 42 )

La producción agropecuaria se orientará a:

- a) Producción de alimentos básicos que demandan la población;
- b) Materias primas que exige la industria nacional, y
- c) Productos que convenga exportar.

### **Aspectos Relevantes de la Ley**

En su artículo primero expresa que esta ley tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades de nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo con ello, se puede considerar el primer ordenamiento jurídico que en en nuestro país pretende mejorar las condiciones de vida del sector rural, que durante siglos ha permanecido marginado del desarrollo que en algunas grandes capitales se ha podido lograr.

Al respecto, los comentaristas de la ley, a los que nos hemos referido anteriormente, indican que "el punto de partida para la cabal comprensión de esta ley, es, fundamentalmente, precisar su esencial finalidad. No se trata como comunmente se ha creído, de una ley agraria. Las leyes agrarias tiene como objetivo sustancial calificar y estructurar jurídicamente la forma o variedad de formas de propiedad agraria. Las legislaciones agrarias son el vaciado jurídico de un trasfondo ideológico y político avocados a resolver los problemas socio-económicos del campo".

Más adelante precisa, que "La Ley de Fomento Agropecuario en ninguna de sus disposiciones modifica o altera las formas y sistemas de propiedad y tenencia de la tierra. Al contrario, se basa y fundamenta en la propiedad ejidal, comunal, y en la de los pequeños propietarios. Arranca de la creación de estas instituciones jurídicas, pero no para complementarias, emendarlas o darles nuevos acaudos, sino para organizar a la totalidad del sector agropecuario productivo, pero partiendo siempre del actual marco jurídico - Constitucional que rige y vertebramos nuestras instituciones agrarias" (43 )

Como se trata de una ley de fomento, sus objetivos son muy concretos -  
( 43 ) Opus cit. p. 14.

tos: crear los mecanismos necesarios, estímulos, facilidades, a fin de aumentar cuantitativa y cualitativamente las inversiones en el sector agropecuario y forestal, crear nuevas fuentes de empleo; aumentar la producción y elevar los índices de productividad; hacer posible el autoabastecimiento de productos del campo; lograr que las actividades agropecuarias y forestales contribuyan de manera permanente a la solución de los problemas económicos y sociales del pueblo mexicano y, armonizar todas estas metas y objetivos sin perder de vista el objetivo fundamental de incrementar el ingreso de los campesinos que trabajan su tierra y la elevación del nivel de vida en el sector rural.

Este movimiento, pretendió en su momento (1981), resolver el problema básico de México, ahora más agravado, y que se ha considerado de "super-vivencia", de su independencia económica y, en consecuencia, de su independencia política.

En su artículo 4o., responsabilizó a una dependencia del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal (fracción I) y de formular y proponer al Ejecutivo Federal, el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal (fracción II); así como de: Proponer la fijación de precios de garantía a los productos básicos y oleaginosos (fracción XII), e intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación (fracción XV).

En esta forma, se establece al fin, el ámbito de competencia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, sobre todo en las áreas de planeación, organización, estímulos y promoción en general de las actividades agropecuarias y forestales, mismas que a través de las diversas etapas de nuestra legislación agraria, agrícola y crediticia en diversas épocas, se encontraban dispersas y aún atribuidas y confiadas a instituciones

descentralizadas carentes de una visión global de la problemática agropecuaria con exclusiva especialización al crédito, o bien a otras dependencias de la administración central con diferente ámbito competencial y con facultades de diversa índole.

En materia de precios, asunto toral y que ha aido una de las causas de la secular descapitalización del sector rural, respecto a las facultades que el artículo 46. de la ley, atribuye a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en sus Fracciones IX y XII, se le dio una participación ínfima y solamente coadyuvante con otras dependencias en la fijación de precios de garantía de los productos básicos y oleaginosos, limitándose solamente a proponer los citados precios. Este problema, es un de los más complicados y posiblemente el que ha ocasionado el mayor desaliento entre los productores ya que en la actualidad, ni la SARH ni ningún otra dependencia del llamado Sector Agropecuario, se responsabiliza de la fijación de los precios de garantía a los productores.

Por lo que se refiere a la declaratoria de tierras ociosas y a la intervención de la SARH en la misma, no está claramente expresada en la Ley. Sobre todo, cuando las disposiciones configuran un procedimiento formalmente administrativo pero que materialmente se caracteriza como típicamente jurisdiccional, ya que se prevee la sustanciación contradictoria de un proceso en el que la fijación de la cuestión litigiosa consiste, por una parte, en la afirmación de parte de la Secretaría de la ociosidad o inexploración de las tierras de particulares y la consiguiente negativa o justificación del particular que resulta afectado por la declaratoria de ociosidad y simultánea ocupación temporal por parte de la SARH de las tierras correspondientes, tratándose de una resolución con la que culmina el procedimiento, que tiene como

efecto la privación temporal de la posesión y el usufructo de los bienes objeto de la declaratoria y la disposición de ellos a favor de una "entidad legalmente autorizada del Sector Público", que procederá a contratarla a favor de particulares o campesinos ejidatarios con derechos a salvo, cuyo orden de preferencia es impreciso en el texto de la Ley.

En apoyo de algunas de las consideraciones que se ha hecho a la Ley de Fomento Agropecuario, es necesario resaltar la necesidad de la elaboración del Reglamento que venga a desarrollar los preceptos de esta ley, a aclararlo y a precisarlos para fijar claramente el alcance y el ámbito exacto de aplicación de las disposiciones generales incorporadas a su texto.

Abundando en la materia sobre tierras ociosas, es necesario señalar que las disposiciones referentes a tierras ejidales inexploradas, la ley las coloca bajo el régimen ejidal comprendido en la Ley Federal de la Reforma Agraria, que a juicio de Faya Viesca y Camino Martínez, ( 44 ) actualiza la aplicabilidad de las normas procesales de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de parcelas, solución que realmente no es la más funcional en orden a los objetivos prioritarios de la Ley -mayor producción y productividad- ya que se subordina la explotación de las tierras ejidales ociosas, a un procedimiento tradicional en el que intervienen las autoridades internas del ejido, como la asamblea de ejidatarios, las autoridades de la Reforma Agraria y que debe culminar con la resolución del Presidente de la República resultando de suma lentitud y parsimonia y de excesivo formalismo, características que no son congruentes con la celeridad urgente requerida por el imperativo exigido por la Ley de Fomento Agropecuario, y las situaciones socio-económicas que la han motivado, en el sentido de promover una movilización total de los recursos del agro en orden a los objetivos de producción -

y productividades planteados, máxime que son tierras ejidales las que en su mayoría constituyen las que integran los Distrito de Temporal, representativos éstos de los objetivos preferentes para optimizar la producción, tomados en cuenta por la Ley de Fomento Agropecuario y el Sistema Alimentario Mexicano - que es su basamento.

Los mencionado autores, se pronuncian por la expedición de un procedimiento aún dentro de la esfera de competencia ejidal y de la Secretaría de la Reforma Agraria, que permita la rápida y fácil ocupación y explotación de la tierra ejidal ociosa, liberándola y desentramándola de formalismos inconducentes al logro de las metas de producción en el campo que busca liberar la totalidad de recursos disponibles, sea cual sea la forma de tenencia de la tierra; además, explican, una apertura de esta naturaleza serviría para destruir situaciones de ilegalidad reinante, de muchos años, en las que ejidos enteros son acaparados por agiotistas o relacionadores que han eliminado al ejidatario de su parcela por la vía del rentismo, sin preocupación alguna por cumplir con programas o metas de producción y sin incorporar ninguna mejora tecnológica en dichas tierras.

Se tuvo mucha confianza en las formas asociativas de producción como las Uniones de Producción y los mecanismos del Fideicomiso de Riesgo Compartido y se les consideró idóneas para la incorporación en forma organizada de la tierra y de los recursos disponibles, mediante un recto ejercicio de las facultades de vigilancia y fomento de parte de Ina SARH y otros órganos de autoridad a los que dio competencia de acuerdo con la Ley de Fomento Cooperativo.

Se insistió, y consideramos que representa algo fundamental, la necesidad de que en el procedimiento de declaratoria de tierras ociosas, la Ley debe determinar la entidad legalmente autorizada para celebrar contratos pa-

ra la explotación de tierras ociosas, elaborándose el reglamento correspondiente.

En la última Fracción, la XVIII del artículo 4o. de la Ley, se impone como obligación a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la obligación de difundir ampliamente el Plan Nacional Agropecuario y Forestal, cuando éste haya sido aprobado.

El Plan, al que se ha referencia en el párrafo anterior, debería ser elaborado en forma concertada con el protagonista del campo, el productor y así lo señala el Artículo 3o. "La Secretaría (SARH) atendiendo la opinión de los productores agropecuarios en sus distintos niveles y con base en la información de que disponga y la recabe de las entidades del sector público, privado y social, elaborará con la intervención que le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal que propondrá a la aprobación del Ejecutivo Federal".

#### Legislación para Producir Alimentos

En enero de 1981, la LI Legislatura de la Cámara de Diputados, dio a la publicidad, un toleto ( 45 ), que en su presentación expresaba que "para que México llegue a ser autosuficiente en el renglón de productos alimentarios básicos que el pueblo requiere, en el pasado período de sesiones aprobó cuatro iniciativas fundamentales -Inicadas en la tesis del Presidente José -López Portillo, que dan cumplimiento a la segunda prioridad que se señaló - como meta de su gobierno: producir los alimentos necesarios para todos los mexicanos.

La Ley de Fomento Agropecuario, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino; seis reformas fundamentales a la Ley Federal de Reforma Agraria y una reforma introducida al Código Penal, constituyen el soporte jurídico por el que México ha de transitar para alcanzar los fines que el Go-

( 45 ) "Legislación para Producir más Alimentos".- Ediciones de la Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, 1981.

bierno Federal se ha propuesto en el terreno alimentario. Respecto de la Ley de Fomento Agropecuario, se asienta que en sus cien artículos las dos urgencias de mayor significación para el país, son: la programación de la producción señalando metas conforme a las necesidades nacionales y la determinación del mejor uso del suelo, del agua y de la organización de los productores.

Se adujo asimismo, que junto con la Ley del Seguro Agropecuario, - las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria y la que se hizo al Código Penal, la Ley de Fomento Agropecuario, es el instrumento que el país - necesitaba para planear, organizar y producir con eficiencia en el campo.

#### Dictamen de los Diputados

Las Comisiones Unidas de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Gobernación y Puntos Constitucionales y Reforma Agraria, subrayaron el extraordinario avance que representaría para la clase campesina, la integración de las unidades de producción que en el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria se establece y, expresaron que éstas unidades de producción se organizarán mediante el acuerdo voluntario que celebren los ejidos o comunidades con pequeños, propietarios con la finalidad de instaurar sistemas conjuntos de trabajo en los que, por imperativo contenido con la iniciativa, los ejidatarios o comuneros en su caso participarán invariablemente, en forma personal y directa en los trabajos.

Advertían los legisladores que "estas formas de organización voluntaria, denominadas unidades de producción con capacidad jurídica para realizar actos o contratos para alcanzar sus propósitos, se regulan ampliamente en el cuerpo normativo y cuya validez está condicionada al registro y aprobación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la Reforma Agraria no se encuentra sometidas a una determinada figura de -

asociaciones , sino que, pueden adoptar las variantes más diversas, siempre y cuando el acuerdo entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para repartirse en común y proporcionalmente, según las inversiones, gastos y trabajos, así como los beneficios que se obtengan de la producción, en los términos que se especifican en la iniciativa. Adquiere especial significación en este capítulo, el criterio correcto que se sustenta, en el sentido, de que las unidades de producción no modificarán el régimen jurídico de los ejidos y comunidades, ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios o comuneros, así como tampoco alterarán la situación jurídica de las pequeñas propiedades ni las causales de afectación agraria'. ( 46 )

Las comisiones que suscribieron el dictamen, destacaron el excepcional interés que revestía en el proyecto de Ley, el capítulo relativo al Riesgo Compartido. Este consiste, dijeron, en la acción solidaria del Gobierno Federal con los productores de temporal para afrontar las eventualidades de faltantes y deficiencias en la producción. En esta forma y con el propósito de realizar el esfuerzo nacional que representaba el Sistema Alimentario Mexicano, el Estado asume compartida y solidariamente los riesgos en la producción de alimentos.

Para tal efecto, se estableció en la iniciativa enviada a la Cámara de Diputados, un organismo legal denominado Fideicomiso de Riesgo Compartido, que en las condiciones , y con los requisitos que se exigen para su operatividad serviría de apoyo a las inversiones, obras en las áreas productoras y principalmente, en el caso de que la producción no se logre, para absorber el costo de los recursos adicionales que se hayan aportado y para garantizar a los campesinos el ingreso promedio que hubieren obtenido conforme a sus actividades específicas.

Considerando el gobierno que la Ley de Fomento Agropecuario, sería la panacea para resolver el atraso de todo el sector rural y la solución para evitar las costosísimas importaciones de alimentos básico, que crean una ignominiosa dependencia de países extranjeros, principalmente de los Estados Unidos de América, decretó diversas reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, agregando un segundo párrafo al Artículo 136; un párrafo tercero al Artículo 421, para quedar como sigue: Artículo 136... Cuando se trate del trabajo en común de terrenos con superficie menor al mínimo señalado en el Artículo 720, los Ejidatarios y Comuneros tendrán la preferencia de apoyo técnico y financiero de las instituciones oficiales correspondientes. Artículo 224... Los individuos con derechos a salvo (campesinos sin tierra) no perderán esa calidad en los casos que, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Fomento Agropecuario, sean preferidos para el aprovechamiento de tierras declaradas ociosas. En el caso de que el campesino se encuentre ocupado en el aprovechamiento de tierras ociosas, y simultáneamente se le conceda una unidad de dotación, se incorporará al pleno ejercicio de sus derechos agrarios, una vez cumplido el contrato de aprovechamiento de tierras ociosas, pero podrá proceder entretanto en los términos de la Fracción IV del Artículo 76 de esta Ley.

Artículo 421... La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario, denunciará ante la Secretaría de la Reforma Agraria la existencia de tierras ociosas, para los fines señalados en los Artículos 251, 420 y 426 de esta Ley.

Se reforman los Artículos 258, 200 y la Fracción IX del Artículo 446 de la Ley Federal de Reforma Agraria:

Artículo 258...El Certificado de Inafectabilidad a petición del interesado, podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario.

El último se otorgará a quienes integren unidades en que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de la extensión ganadera en tierras de agostadero.

Para la expedición del certificado de inafectabilidad agropecuario, las tierras susceptibles de aprovechamiento agrícola y las de ganadería se determinarán conforme a lo dispuesto en los Artículos 250 y 259 de esta Ley, y nunca excederán en su conjunto, de las superficies que como inafectables señala el Artículo 249 de este ordenamiento.

Artículo 260. Se considerarán como terrenos de agostadero, aquellos que por su precipitación pluvial, topográfica y calidad, produzcan, en forma natural o cultivada, pastos y forrajes que sirvan de alimento al ganado.

Los propietarios de predios destinados a la ganadería, cuya superficie no rebase la extensión necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en base a los coeficientes de agostadero determinados conforme al Reglamento respectivo, tendrán derecho a la expedición del certificado de inafectabilidad de pequeña propiedad ganadera.

Conforme a lo dispuesto por el, Artículo 256, los propietarios de predios ganaderos que cuenten con certificados de inafectabilidad, podrán mejorar la calidad de la tierra y aumentar la capacidad productiva de sus predios mediante el trabajo y las inversiones que realicen, a fin de dedicar parte de los mismos, a la producción de forrajes, todo ello, con el propósito de aumentar el número y el peso del ganado; conservando la Pequeña Propiedad Ganadera, su carácter de inafectable.

La producción de forrajes deberá dedicarse al consumo del ganado que se tenga en el predio. Si llegare a demostrarse que se comercia con esa producción, en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejará de ser inafectable, se determinará la extensión de la Pequeña Propiedad Agrícola y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se considerará en este último caso, a quienes manteniendo el número de cabezas que correspondan al coeficiente de agostadero aplicable conforme al Reglamento respectivo, comercien con los excedentes de forrajes que lleguen a obtener. Los interesados, deberán obtener las autorizaciones correspondientes para el ejercicio de este derecho, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, que tendrá la obligación de extenderlas cubriéndose los supuestos a que se refiere este párrafo.

Finalmente, al Artículo 446 le fue modificada la Fracción IX. Todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma atecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de esta Ley, incluyendo las que se refieren a las Unidades de Producción de que habla Ley de Fomento Agropecuario.

Estas adiciones y reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, entraron en vigor el mismo día en que se inició la vigencia de la Ley de Fomento Agropecuario, que fue el día de enero de 1981.

Durante las discusiones de la Ley en el seno de la Cámara de Diputados, los representantes del Partido Comunista Mexicano (Coalición de Izquierda), y del Partido Socialista de los Trabajadores, hicieron constar su desacuerdo, tanto en lo general, como en los particular, reservándose para presentar sus objecios.

Los representantes del Partido Popular Socialista, presentaron su voto particular.

### **Es un Crimen no Producir**

Después de la aprobación de la Ley de Fomento Agropecuario; de las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria y la adición al Artículo 254 del Código Penal, los diputados de la LI Legislatura al Congreso de la Unión, estuvieron a visitar al Presidente José López Portillo, el 23 de diciembre de 1980, quien les expresó que "empieza a ser un crimen, ya no sólo contra México, sino contra la humanidad, que habiendo tierras que pueden producir no lo hagan, por negligencia, por incompetencia, por abandono, por irresponsabilidad. Y lo seguimos pensando ahora es un crimen contra la humanidad tener tierra y no hacerla producir".

Al referirse a la nueva forma asociativa en el campo, las Unidades de Producción, expresó: "¿Qué es lo único que establece la unidad de Producción? La modesta posibilidad de que se integre en unidades de producción reguladas y vigiladas por el Estado, cuando convenga, cuando se acepte libremente por ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios. Nada más. Eso es todo. Y en torno a esta sencilla, lógica y racional idea, ha surgido la deformación brutal que transfiere deformaciones de la pequeña propiedad, por ser privada, a los grandes capitales ya las transnacionales. Y, entonces, se está afirmando ante el pueblo de México la reiterada mentira de que la Ley de Fomento Agropecuario está entregando el campo de México a las compañías transnacionales. ¡Si esto no es un insulto, si esto no es una calumnia, ya no se cómo calificarlo!".

Más adelante, el entonces Presidente, reconoció que "uno de los defectos fundamentales de nuestro sistema ha sido el de que hemos permitido que se descapitalice el campo. Pero no veamos en la palabra "capital del campo", el monstruo de la burguesía antirrevolucionaria. Económicamente,

el capital es un bien de producción, lisa y llanamente, y hemos privado al campo de bienes de producción. Claro, no podemos admitir que el bien de producción sea de una propiedad que injustamente acapare después el producto de la riqueza; pero para ello está ahí el Estado, que es el que va a correr el riesgo para capitalizar al campo, para darle bien de producción a un campo que tenemos abandonado y que no tenemos por qué mantener en esa precaria y lamentable situación".

Finalmente, a los diputados priistas, les dijo: "esto es, en suma, compañeros de Partido, algo que ya sabían ustedes pero que yo tenía necesidad de transmitirles personalmente para quitarnos el "Sambenito" de que una ley que actualiza, de que una ley que moderniza nuestro sistema y revitaliza nuestros sistemas legales, es una ley reaccionaria y antirrevolucionaria. No nos van a calificar ellos (refiriéndose a la oposición), nos vamos a calificar nosotros. Vamos de una vez a dar cuantos pasos adelante debemos dar, para cumplir ese propósito al que tantas veces me he referido. La solución actual de la Revolución Mexicana, para la que se entregó la tierra, es para que se trabaje con organización y con eficiencia para alcanzar los tres propósitos de nuestra modernidad en el campo: producción, productividad e ingreso para los campesinos, lo demás son mentiras que habremos de negar una, otra y todas las veces que sea necesario". ( 47 )

#### **Bancarrotas del Agrarismo**

Severas críticas fueron hechas en contra de la Ley de Fomento Agropecuario y de la política agropecuaria y forestal del entonces Presidente José López Portillo. En un breve trabajo, Roger Bartra ( 48 ), la cuestiona de

( 47 ) Opus cit. "Legislación para Producir más Alimentos", ps. 129 y 136.

( 48. ) BARTRA Roger.- "Campesinado y Poder Político en México", Ediciones EKA, S.A., México, 1964, p. 12.

la manera siguiente: "¿Cómo se materializó la bancarrota del agrarismo?. El gobierno de López Portillo, implementó planes y reformas que yo calificaría de un verdadero intento de desamortización de los bienes campesinos. A semejanza de lo ocurrido con las tierras comunales indígenas afectadas por la Ley Lerdo en 1856, el gobierno de López Portillo organiza una política económica hacia la propiedad de la tierra que -desde la perspectiva capitalista- se encuentra en posesión de "manos muertas". Este es el sentido de la Ley de Fomento Agropecuario.

"Cuando hace diez años (escribe en noviembre de 1961) comenzamos a señalar que la renta de la tierra ejidal era una necesidad de los voraces - procesos de expansión del capitalismo en el agro mexicano, a muchos les pareció una polémica teórica y abstracta, alejada de la realidad. Hoy esos procesos que observamos han encarnado en una alternativa de política económica cuya fuerza y realidad nadie puede dudar: la Ley de Fomento Agropecuario. En efecto, esta ley autoriza abiertamente la renta de parcelas ejidales y comunales, así como el uso de trabajo asalariado en las tierras que fueron distribuidas "a quienes las trabajaban". Ahora, la tierra podrá ser, no de quien la trabaja, sino de quien la haga producir: pequeño matiz que oculta el abismo que separa a la maltrecha economía campesina de la economía capitalista. Aunque la introducción del proyecto de ley rechazaba demagógicamente el "rentismo", es evidente que al "atacarlo en sus causas" lo que hizo fue sencillamente reglamentar lo que transcurría en forma simulada. Los ejidos y comunidades podrán celebrar acuerdos con "pequeños propietarios" para crear unidades de producción que tendrán la capacidad jurídica para "contratar trabajadores (salarios) y que repartirán los "utilidades" (Ganancias) entre quienes aportan la "tierra" (renta) y los recursos materiales (capital) que "serán va-

lorados de acuerdo a su importancia en la producción". De esta manera, el capitalismo agrario es invitado a tomar en sus "manos vivas" la producción de las "manos muertas" de los campesinos y ejidatarios que no son capaces de desarrollar. Todo ello vigilado por el gran bastión de la tecnocracia agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la tradicional administradora del agarrismo, la Secretaría de la Reforma Agraria, prácticamente no interviene en la regulación de las nuevas unidades de producción".

Más asciante, Bartra ( ), se refiere a que el gobierno de López Portillo no sólo retomó totalmente la retórica agrarista tradicional y que con el objeto de "revitalizar la alianza entre el Estado y los campesinos y de solucionar el problema de los déficits alimentarios de la población y del país, se implementó el llamado Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El caso es que, en la noche de la crisis agrícola nos dormimos con el reconfortante sueño populista del SAM, para despertarnos en una fría mañana tecnocrática con una ley de fomento agrocapitalista".

Sobre este nuevo intento de lograr nuestra autosuficiencia alimentaria, Bartra se cuestiona: "¿Qué ha sido en realidad el SAM? Bajo la máscara de una feliz utopía alimentaria campesina, el SAM no ha pasado de ser una política de precios y de distribución de insumos, encaminada a elevar la producción de granos básicos y fortalecer la situación de las capas de campesinos acomodados (por supuesto, los grandes agricultores que comercian los productos primarios, se han beneficiado de esta política).

( ) Opus cit. p. 52.

#### 4.3 REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1983)

Al iniciar su gobierno (1982-1988), el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, envió al Congreso de la Unión, en diciembre de 1982, diversas iniciativas de leyes, de reformas a la Constitución y de modificaciones a otras disposiciones legales, con las que se pretendió fortalecer la vida republicana y democrática del país, y para poder acceder a una sociedad más igualitaria, reafirmando, según el proyecto, los principios ya insertos en nuestro documento fundamental, como la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta para orientar e impulsar con equilibrio y justicia los procesos de desarrollo, de proceder a la renovación moral de la sociedad a partir del servicio público y de atacar la grave crisis económica que afecta al país.

En relación con estas reformas constitucionales, Jorge Sayeg Helló ( 49 ), expresa que el día 3 de febrero de 1983 (fecha en que entraron en vigor las reformas), dábamos un paso más...un paso gigantesco hacia nuestra cabal integración constitucional que en esa fecha se introducía, dentro del Capítulo Primero: De las Garantías Individuales de nuestra Carta Magna, un verdadero subcapítulo económico al mismo; disposiciones éstas que tanta falta nos hacían para la procuración de un debido y conveniente desarrollo económico nacional; que comenzábamos a apuntar, de tal manera, como una laguna dentro de nuestro Texto Jurídico Máximo, y sobre las que no poco hubieron de polemizar izquierdas y derechas en sus particulares y extremistas posiciones, pero que vemos aparecer plegadas por entero a -

( 49 ) SAYEG HELLO Jorge.- "Las Reformas y Adiciones Constitucionales Durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid" (1982-1988) Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 83.

esa esencia socio-liberal que desde siempre ha conformado el ser de nuestra patria, y que presente se halló desde un principio para informar los brotes constitucionales que ésta se dio en el dramático camino hacia su integración. Derivadas, pues, de nuestra propia historia constitucional; ajustadas a nuestras propias necesidades, experiencias y exigencias, dichas reformas y adiciones marcan un nuevo e importantísimo avance en nuestra evolución constitucional".

Al referirse a este cambio constitucional, hace referencia a la modificación a seis artículos constitucionales: el 16, el 25, el 26, el 28, el 27 y el 73; estos dos últimos para ser adicionados con nuevas fracciones; al 27 se agregaron la AIA y la AA y al 73 las AAIA-D, AAIA-E y AAIA-F.

#### Renovación Nacional

En la ceremonia conmemorativa del LXXI Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917, el Teatro de la República, en Querétaro, Qro., el entonces Secretario de Gobernación en representación del ejecutivo Federal, dijo que "en el gobierno del Presidente de la Madre se han modificado 65 artículos Constitucionales, 23 por primera vez desde 1917, y no obstante el enfoque innovador y realista que han inspirados las medidas emprendidas, como ocurre con todo cambio, éste ha generado reacción; en particular la modernización del estado, la reestructuración del sector público, el saneamiento de las finanzas públicas y la modernización de la economía, han sido objeto de críticas".

Después de haber hecho el reconocimiento de que las reformas y adiciones al marco legislativo provocaron muy serias críticas por or-

ganismos de la iniciativa privada y del sector social, Bartlett Díaz, expresó: "las bases para la renovación nacional están fincadas para la gran tarea modernizadora que nos aguarda y esto se ha hecho en paz, respetando libertades, negociando, dialogando y concertando.

Previsó asimismo, que "emprender la renovación nacional, con plena conciencia de los obstáculos que se oponen, ha requerido de un valor político excepcional del Presidente de la República, que no ignora el sacrificio que la reforma entraña y las dolorosas limitaciones que impone a grandes sectores de la sociedad; tampoco ignora las injusticias que genera. Pero la sociedad tampoco ignora que el Presidente de la Madrid sufre con el pueblo, que sólo con la inevitable racionalización, México podrá recuperarse y crecer de manera sólida y duradera.

Finalmente el entonces Secretario de Gobernación, enfatizó en que la renovación del Estado nacional, que el Presidente de la Madrid emprendió en un momento en que su supervivencia estaba en juego, se ha inspirado en la filosofía nacional y en la Constitución, no en la moda del neoliberalismo. Se efectúa en el marco de la democracia, con plena conciencia de los obstáculos que se oponen, del sacrificio que entraña, y de las limitaciones que impone a grandes sectores de la sociedad.

### **Enfoque de las Reformas**

También, sobre las citadas reformas llevadas a cabo en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, uno de sus panegiristas, Ignacio Carrillo Prieto ( 50 ), al afinar el enfoque jurídico descriptivo de éstas, lo hace con apoyo de un conjunto analítico proveniente de la teoría política y de una selección de ensayos explicativos, distintos a los jurídicos formales, que se han ido multiplicando en la medida que el sistema político nacional ha ganado en interés para los investigadores preocupados en asuntos tales como el desarrollo, la modernización, la estabilidad y el cambio político en México.

Expresa en su estudio, que buscó ensayar la virtualidad explicativa de la complementariedad de esos enfoques, que no se reducen a una mera exégesis legal, pero que tampoco se recluyen en ciertos esquemas de las ciencias sociales que rehuyen y aún, reprueban el comentario que, sobre las normas y sus relaciones complejas ha proporcionado, de antaño y con creciente refinamiento la doxografía jurídica.

Refuerza sus puntos de vista, en elementos de la teoría del Derecho y de la teoría Constitucional, que son antecedentes por elementos del aparato analítico de la teoría política y precedidos por referencias normativas.

Entiende Carrillo Prieto, que la mera descripción del objeto normativo no es suficiente para apreciar la extensión y profundidad de la reforma constitucional impulsada por De la Madrid, porque abligarla a permanecer en un marco prescriptivo inadecuado no sólo para determinar sus puntos de apoyo políticos y su correspondencia con el sistema social, sino aún para -

( 50 ) CARRILLO PRIETO Ignacio.- "Renovación Constitucional y Sistema Político". Reformas 1982-1988. Estudio Jurídico-Político.- Miguel Angel Porrúa, Libro Editor, México 1987, p. 15.

una correcta lectura del texto legal, cuya reforma desdramatizada (sic), requiere más perspicacia crítica que la que es capaz de obtener el formalismo en que la descripción normativa se desenvuelve.

De ahí, que el marco explicativo se construya con preliminares del análisis político y con aquéllos de la teoría general del derecho y la moderna teoría constitucional. Precisa, asimismo, que en estas condiciones, no se busca realizar un ensayo de teoría política sino de un comentario jurídico que requiere verse complementado, sin pretensiones metodológicas exhaustivas, con categorías, conceptos y líneas explicativas de cierta teoría política sino dedicada a los problemas mencionados y con intentos nacionales por analizar rigurosamente el sistema político mexicano.

Las reformas constitucionales localizables como elementos integrantes específicos y parciales del sistema político mexicano, precisa el autor - Ignacio Carrillo Prieto, pueden ser analizadas recurriendo a las categorías - propuestas por modelos clásicos de un sector de la teoría política: el orden político en la sociedad mexicana puede ser visto como el de una sociedad

- en cambio; la política expresamente diseñada en los centros decisorios, puede ser adscrita a la modernización; no puede negarse que se está, en el caso mexicano, ante problemas propios del desarrollo político y no es preciso insistir que se perfila entre nosotros una confluencia de consolidación democrática entre tanto se procuran aislar y desactivar los efectos de crisis - económico financiera a fin de que no sature, con efectos regresivos, el sistema político.

La modernidad no ha  
Resuelto la Desigualdad

En la exposición de motivos de su iniciativa de reformas a los artículos constitucionales 16, 25, 16, 27, 28 y 63, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, expresa que el estado se ha modernizado, ha habido un avance institucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo. Se ha dado en México una acelerada modernización. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de la desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

En otro párrafo del documento enviado al Congreso de la Unión reconoce que a pesar de los éxitos en la expansión de la producción y en la modernización general del país, el crecimiento ha traído costos y desequilibrios que debemos considerar. De 1940 a fines de la década de los años cincuenta, el crecimiento de la producción estuvo acompañado de un financiamiento inflacionario que repercutió en los niveles de vida del campo, de las ciudades en formación y de un agudo desequilibrio externo. Durante los años setenta se pudieron encontrar formas de financiamiento externo de la expansión económica, se elevó el ingreso de los trabajadores organizados, pero no se atendió de manera suficiente al campo, a la generación de ahorro interno y a la red de infraestructura económico-social.

En las reformas, dice el mandatario en su exposición de motivos: se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, indica de la Madrid Hur-

tudo, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

El ejecutivo a mi cargo, señala en la exposición de motivos, estima necesario adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución. Estas reformas y adiciones, junto con las principales atribuciones del Estado en materia económica que se encuentran también consignadas en los artículos 30., 50., 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131 y demás relativos de nuestra Ley Suprema, dotan al Estado Mexicano de las bases constitucionales -en los casos que proceda- para la modernización de la legislación de fomento industrial agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo; de los estatutos reguladores del comercio exterior y de la política cambiaria; antimonopolios, de la inversión extranjera, la empresa transnacional, la adquisición de tecnología, así como la legislación sobre regulación del abasto y los precios, y la organización y defensa de los consumidores; también para el derecho penal económico y la legislación reglamentaria de la participación y gestión del Estado en la economía nacional.

#### Concepto de Desarrollo Rural Integral

Las nuevas fracciones XII y XX que adicionan el Artículo 27 Constitucional, tienen como propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia

agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. Agrega, que se mantienen todas las demás disposiciones y el texto del artículo 27,

así como el número del mismo, ya que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la reforma agraria que, con estas adiciones, habrán de ser enriquecidas - al afacilitarse la organización de la producción en el campo a partir del régimen de propiedad agraria que conquistó la Revolución Mexicana.

Finalmente, el ex Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en la iniciativa de enmiendas a nuestro documento básico, señala que "Establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual, pero coadyuvará de manera substantiva a que la dirección de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como de la planeación democrática, se enmarque en nuestro sistema de economía mixta y establezca con claridad - los derechos de la sociedad, y la seguridad jurídica de la economía.

En la iniciativa enviada al Poder Legislativo, en su ARTICULO CUARTO, señala: Se adiciona al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones XIX y XX, como sigue:  
I a XVIII.....

XIX Con arreglo a esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas que requiera el auxilio legal a los ejidatarios y comuneros en los procedimientos agrarios, la impartición expedita y honesta de la justicia agraria y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral,

con el propósito de generar empleo y de garantizar el acceso de la población campesina al bienestar y su justa incorporación y participación en el desarrollo nacional, asimismo, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el mejor uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito y servicios de capacitación y extensionismo.

Con sujeción a este artículo, el estado impulsará a la organización, industrialización y comercialización que requiera la economía nacional y el beneficio de los campesinos.

del 1964, donde se expresan las ideas que fundamentan los cambios que se realizaron.

Una vez que fueron aprobadas y publicadas por el Poder Judicial y modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 25, 26, 27 y 28 que comprenden la institución del Capítulo Económico de nuestra Ley Fundamental, para hacer efectivo el desarrollo integral del sector rural, el 27 de noviembre de 1964, el Sr. Miguel Alemán Valdés aprobó las reformas y modificaciones a la Ley Agraria, en la forma siguiente, propuestas por el Sr. José F. Presidente Miguel de la Haza, entonces:

Este proyecto fue discutido y aprobado por el Honorable Parlamento. Los cambios introducidos en esta Ley, permitieron agilizar la tramitación Agraria, y cumplir con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, que ya se había dado a conocer y desde entonces se cumplió en el campo.

Las reformas y modificaciones a la Ley Agraria, en la forma siguiente, en la publicación (51) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1964, se dijo que las citadas reformas y modificaciones a la Ley Agraria tendrían de algunas modificaciones del artículo 27 constitucional, según los elementos que constituirían el punto de partida para la Organización y Planificación de los sistemas productivos y de planeación, la otorgar a los propietarios en la tenencia de la tierra, el mejorar los sistemas de representación y gestión democráticas; y de Mantener en vigencia los derechos de ejidatarios y comuneros.

En síntesis, lo que constató, que la iniciativa de reformas y modificaciones a la Ley Agraria de Reforma Agraria, amplió los horizontes de este proceso, asegurando una mayor justicia social en el campo, revalorizaba -

( 51 ) "Las Modificaciones a la Ley Agraria de Reforma Agraria"- Comité Ejecutivo Nacional, Consejo de Perifericos, S.C.M. La Prensa, México, 1964, p. 7.

el desarrollo rural integral y garantizaría la participación democrática de la población campesina.

En el citado documento, a manera de ejemplo, se citan conceptos vertidos por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, durante una reunión de trabajo con campesinos en el Estado de Chiapas, el 18 de enero de 1968: "Vamos a probar con hechos que las reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria, nos van a dar bases más firmes para una justicia más pronta y expedita, para solucionar problemas que muchos campesinos mexicanos tienen pendientes desde hace muchos años. Vamos a probar que combatimos la deshonestidad y la corrupción en los trámites agrarios. vamos a probar que somos un gobierno agrarista y revolucionario".

#### Artículos reformados

Del Libro Primero, Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo, Capítulo I. Organización de las Autoridades Agrarias, los Artículos 26 y 70; Capítulo II. Atribuciones de las Autoridades Agrarias, los Artículos 80, 10, 11, 12 y 13; Capítulo III. Cuerpo Consultivo Agrario, Artículo 16.

Del Libro Segundo, Ejidos, Título Primero, Ley de Representación y Autoridades Internas de los Esferos Agrarios, Capítulo II. Organización de las Autoridades Ejidales y Comunales, Artículos 40, 41 y 42; Del Título II. Régimen de Propiedades de los Bienes Ejidales y Comunales, Capítulo I. Propiedad de los Esferos de Población Ejidal y Comunales, el artículo 64; Capítulo II. Derechos Individuales, los Artículos 65 y 69; Capítulo III. Zonas de Urbanización, los Artículos 91, 92 y 96; Capítulo VIII. Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, los Artículos 112, 115, 121, 122 y 126.

Del Libro Tercero. Organización Económica del Ejido. Capítulo I. Régimen de explotación de los Bienes de Ejidos y Comunidades, Los Artículos 130, 132, 136, 138, 144, 145 y 147.; Capítulo III. Crédito para Ejidos y Comunidades, Artículo 163; Capítulo IV. Fondo Común de los Núcleos de Población, Artículo 166; Capítulo V. Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Artículo 170; Capítulo VII. Fomento de Industrias Rurales, Artículo 185; Capítulo VIII. Garantías y Preferencias para los Ejidos y Comunidades, Artículo 188.

Libro Cuarto. Redistribución de la Propiedad Agraria. Título Segundo. Dotación de Tierras y Aguas. Capítulo I. Capacidad de los Núcleos y Grupos de Población, Artículo 198; Capítulo II. Capacidad Individual en Materia Agraria, Artículo 200; Capítulo III. Bienes Afectables, Artículo 200; Capítulo IV. Dotación de Tierras, Artículo 225; Capítulo VI. Ampliación de Ejidos, Artículo 241; Capítulo VIII. Bienes Afectables por Dotación, Ampliación o Creación de un Nuevos Centros de Población Ejidal, Artículo 259.

Libro Quinto. Procedimientos Agrarios. Título Primero. Restitución, Dotación y Ampliación de Tierras, Bosques y Aguas. Capítulo I. Disposiciones Comunes, Artículo 272; Capítulo II. Restitución de Tierras, Bosques y Aguas, Artículo 283; Capítulo III. Primera Instancia para Dotación de Tierras, Artículos 292, 293, 294, 295, 298, 300 y 302; Capítulo IV. Segunda Instancia para Dotación de Tierras, Artículos 304 y 309; Capítulo V. Dotación y Acceso de Aguas, Artículos 318 y 319; Capítulo VII. Nuevos Centros de Población Ejidal, Artículos 326 y 331; Título Tercero. Determinación de las Propiedades Inafectables. Capítulo Único, Artículo 353; Título Cuarto. Reconocimiento, Titulación y Deslinde de Bienes Comunales. Capítulo I. Reconocimiento

y Titulación de Bienes Comunales, Artículos 356, 358, 359, 362 y 366; Capítulo II. Procedimientos en los Conflictos por Límites de Bienes Comunales, Artículos 368 y 370; Título Sexto. De la Suspensión y Privación de Derechos Agrarios. Capítulo II. Privación de Derechos Agrarios, Artículos 431, 432 y 433.

Libro Sexto. Registro y Planeación Agrarios. Título I. Del Registro Agrario Nacional. Capítulo Único, Artículos 446 y 448.

Libro Séptimo. Responsabilidad en Materia Agraria. Capítulo Único. Delitos, Faltas y Sanciones. Artículo 470. Disposiciones Generales, Artículos 476 y 480. Transitorios, Artículos Primero al Sexto.

En el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, se faculta al Secretario de la Reforma Agraria para que nombre del Ejecutivo Federal regularice las colonias agrícolas y ganaderas que al derogarse la Ley Federal de Colonización, se encontraban en proceso de legalización, así como a expedir los títulos de propiedad a los colonos originales o a sus casahabientes que acrediten un derecho legítimo, con el fin de darles plena seguridad en la tenencia de la tierra, lo cual, se dijo, traería como consecuencia una mayor productividad en el campo, ya que podrían obtener los créditos que les permitan explotar eficazmente sus predios, incorporándose de esta manera a los programas de desarrollo regional.

El Artículo Quinto Transitorio del Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, faculta al Secretario de la Reforma Agraria para que nombre del Ejecutivo Federal expida los títulos de propiedad a quienes al amparo de la Ley de Terrenos Bal-

afos, Nacionales y Demasías, entraron en posesión y adquirieron derechos respecto de terrenos nacionales hasta antes del 25 de enero de 1903, al regularizar así la situación en que se encuentran miles de dichos posesionarios, podrán incorporarse plenamente a la producción de miles de hectáreas, gracias a la certeza jurídica en la tenencia que el reconocimiento y la titulación vienen a otorgarles.

#### 4.4 LA PLANEACION EN MEXICO

Un intento formal en la materia, se lleva a cabo en el Plan Global de Desarrollo, que para los años 1960-1962 dio a conocer durante su mandato, el Presidente José López Portillo, quien expresó que varios son los esfuerzos de planeación realizados con anterioridad en el país, y que éstos arrancaron desde la Ley de Planeación General de la República de 1930, y que han tenido su expresión política más consistente en el Primer Plan Sexenal de 1935, que sirvió de ejemplo al Segundo Plan Sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial. La siguiente experiencia fue la de la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954, que destacó por su eficiencia operativa. En 1961 se elaboró el Plan de Acción inmediata 1962-1964. En 1965 se integró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que fue cumplido satisfactoriamente. En 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

Los avances en cada una de estas experiencias, señala el PGD en su introducción ( 52 ), han creado las condiciones necesarias para lograr que en el futuro, los instrumentos de racionalidad de las actividades del sector público, respondan integralmente a las necesidades del país.

Considera el PGD, que durante 1980-1982, se pretendió lograr la mayor congruencia posible entre el Plan Global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan.

Termina la parte introductoria, señalando que "México deberá desahuciar ( 52 ) "Plan Global de Desarrollo 1960-1962", opus cit. ps. 39, 49.

rollarse en forma tal que se beneficie efectivamente a toda la población. Sólo en el marco de un cambio cualitativo de esta índole tiene importancia la aceleración del crecimiento como objetivo a seguir. No se busca sólo mayor eficiencia. El desarrollo del país es, antes que nada, una tarea de justicia social y un compromiso con los marginados.

Ventidos políticas básicas integraban la estrategia del Plan Global de Desarrollo; y ésta, suponía la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público: 1. Fortalecer al estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requiere cada vez más, el esfuerzo común; 2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad; 3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se proponía crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1960 y 1962; 4. Consolidar la recuperación económica, logrando, lo menos, un crecimiento, del producto interno bruto de 5%, durante los tres años siguientes a la aplicación del Plan; 5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital; 6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión; 7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población; 8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano; 9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos; 10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de

desarrollo; 11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad su conjunto; 12. Destinar mayores recursos para la provisión de -mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural; 13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial; - 14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante el incremento substancial del consumo, a través de empleo productivo; 15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos; 16. Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción; 17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo; 18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras; 19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación; 20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo; 21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo, y 22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

Este Plan se calificó como global, porque derivaba de una concepción de desarrollo integral y que no se refería a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno; perseguía integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente.

Se precisó, que los planes no se cumplen por el solo hecho de su

expedición. Las decisiones que implican y sobre todo, el concencimiento de la sociedad, es lo que puede llevar a cambiar las actitudes de la comunidad.

Cabe hacer especial mención a que del Plan Nacional de Desarrollo, se derivaron acciones que fueron erróneas de acuerdo con la técnica de planificación y así aparecieron planes nacional de desarrollo Urbano, Industrial, Pesquero, Agropecuario y Forestal, de Turismo, de Ciencia y Tecnología, de Comercio, de Comunicaciones y Transportes, Plan de Agroindustrias, Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programa del Sector Educativo y otros.

#### Sistema Nacional de Planeación Democrática

Fue hasta el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, en el año de 1963, que envió al Congreso de la Unión, diversas reformas y adiciones al marco jurídico de nuestra Ley Fundamental y de otros ordenamientos jurídicos que nos rigen, que para establecer congruencia con la reforma que se había hecho al Artículo 26 Constitucional, que se presentó la iniciativa de Ley de Planeación, cuyo propósito fue institucionalizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciendo las bases para que el Poder Ejecutivo coordinara las actividades de planeación con las entidades federativas, y promoviera la participación de los diversos grupos sociales en la elaboración y consecución del Plan y los programas.

La Ley de Planeación, define la planeación nacional del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la propia Ley establecen.

La Ley regula la Planeación en sus diferentes etapas: la formulación, instrumentación, control y evaluación; así como en sus diferentes vertientes: la obligatoria para el sector público, la coordinada con los estados y municipios, y la inducida y concertada con los sectores social y privado.

De conformidad con lo que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, debe remitir al Congreso de la Unión el Plan Nacional para su examen y opinión, quedando facultado el Poder Legislativo para formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio Plan. De esta manera se asegura la participación de la Representación Nacional en este esquema democrático de planeación.

Se instituye la participación social en la planeación a través de foros de consulta popular.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática que se puso en vigor a través de la Ley de Planeación, comprende tres instancias en la Administración Pública Federal. En el nivel global, participan con una responsabilidad normativa de integración y control, las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría General de la Federación. En el nivel sectorial, se integran las dependencias que coordinan un sector administrativo con la responsabilidad de elaborar sus respectivos programas sectoriales, mismos que se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan. En el mismo nivel y tratándose de actividades que involucran a varias Secretarías, los programas correspondientes son formulados y coordinados por comisiones que al efecto establezca el Ejecutivo. En el nivel institucional corresponde a las entidades paraestatales elaborar sus respectivos programas, de acuerdo a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente.

Los programas regionales, tienen como marco de referencia las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas y deben ser acordes con los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión territorial comprenda a más de una entidad federativa. Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país que fije el Plan o bien las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas de sector.

La vertiente de coordinación comprende la facultad del Ejecutivo Federal para celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, a efecto de que dichos gobiernos coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y a la programación conjunta con la Federación de las acciones que deban realizarse.

A través de la vertiente de concertación e inducción, el propio Ejecutivo directamente o por medio de sus dependencias y entidades, pueden concertar la realización de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

**La Planeación es Política  
y no un Mero Apoyo**

La importancia crucial del nuevo sistema, puesto a punto por el Presidente De la Madrid, queda revelada como una de las decisiones políticas de mayor densidad en la vida pública mexicana de los últimos tiempos.

La planeación, es política y no un mero instrumento de apoyo, expresa Carrillo Prieto; es sustancia y no sólo andamiaje formal; es, como se pretendió demostrar, una fundamental "regla de cambio" del sistema jurídico-político nacional. Es en suma, presupuesto y producto de la renovación institucional de la política delamadridista. El sistema se postula a cargo del Ejecutivo Federal con la intervención del Congreso de la Unión en los términos que señale la ley.

En la concepción del Presidente de la Madrid, el Artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en las leyes secundarias. Al recoger en la Carta Fundamental los propósitos y las bases del sistema nacional de planeación democrática y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, que contempla el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Se trata de un modo moderno, es decir, altamente racionalizado de la política. De ahí que suponga el establecimiento de la jerarquía orgánica del sistema partiendo de una indagación global que se expresa en un plan nacional de desarrollo, freno de la dispersión, de la inoportunidad y de la contradicción entre programas diversos, riesgos acreditados históricamente.

## Derecho de la Planeación

A nuestro juicio, considera asimismo Carrillo Prieto, hay todo un catálogo de normas, de diverso tipo que concurren a integrar el Derecho de la Planeación y que evidentemente no se reúnen o resumen sólo en el documento llamado "Plan" o "Programa", aunque forman parte del él o deliberadamente lo preceden o suceden.

Hace referencia a las normas objetivo en este sentido colocaríamos primeramente a las normas objetivo, sean ellas las constitucionales que reciben las decisiones políticas fundamentales de la Nación, fijan un modelo de país y por este conducto, una suma de propósitos de la mayor jerarquía, - sean las que, conteniendo también líneas que alcanzar, figuran en diversas leyes y reglamentos y, desde luego, en los planes denominados nacionales, - sectoriales, e institucionales. Son éstas, en definitiva, regulaciones de destino, que exponen los puntos generales, cualitativos de rumbo. Como es obvio, la jerarquía de estas normas objetivo está determinada por la que posean, dentro del aparato normativo, las fuentes de las que proceden.

Normas de método. Este sería el campo adjetivo del Derecho de Planeación. Entran aquí, cualquiera que sea el continente que las aloje (la Constitución misma, las leyes secundarias, los actos del Poder Ejecutivo, etc.), los mandatos que contienen las reglas genéricas o específicas para formular las normas objetivo, o para dar cumplimiento a éstas conforme a un determinado procedimiento.

Normas de Organización. Son las que establecen o regulan el sistema de los órganos que forman los planes, tema que enlaza, por otra parte, el ámbito de validez subjetiva del Derecho que a éstos se contrae. En la es-

pecie, se trata de los preceptos que crean órganos de, para o a propósito - de la planeación.

Normas-medio: políticas, controles, sanciones, estímulos, acuerdos, obligaciones. Son normas de apoyo, de las que los órganos de la planeación echan mano para fomentar o favorecer bajo el procedimiento estipulado, el alcance de los objetivos previstos en las normas de la primera categoría. Hay en este lugar un conjunto heterogéneo de prevenciones que cabría clasificar en sendas categorías: así, las que fijan criterios o políticas para la emisión de actos de autonomía, las que contienen prevenciones de control y de sanción y las que aparejan estímulos destinados a provocar acciones cuando no es posible imponerlas, o de plano exigen deberes irresistibles -no meras cargas- para entidades públicas o particulares.

#### 4.4.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1963-1968

En la presentación del primer Plan Nacional de Desarrollo, de origen Constitucional, el 30 de mayo de 1963, el Presidente Miguel de la Madrid - Hurtado, expresó que el Plan respondía a la voluntad política de enfrentar los retos actuales de desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad. Sintetiza la responsabilidad del gobierno frente al mandato popular recibido en la elección presidencial del 4 de julio de 1962, de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

Vivimos tiempos de cambio y reto; de crisis interna y externa; de incertidumbre; de competencia aguda y desordenada entre diversos países, algunos por mantener hegemonías, otros por sobrevivir, y la mayoría por encontrar una posición en la nueva configuración internacional en gestación - que les permita subsistir como entidades soberanas y apoyar su desarrollo económico y social.

El país se encuentra en un momento decisivo para la historia de la Nación. De lo que hagamos o dejemos de hacer depende nuestro futuro y el de las generaciones que nos sigan, dijo De la Madrid Hurtado ( 53 ).

Precisó además, que la planeación democrática, como principio e instrumento de gobierno, rechaza los procedimientos autoritarios para solventar nuestros problemas; tenemos un sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; popular y nacionalista en lo cultural y en constante lucha por lograr una sociedad más igualitaria.

( 53 ) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1963-1968.-Secretaría de Programación y Presupuesto, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1963, pp. 9,10,11.

Establece el Plan, que México cuenta con un modelo político, económico y social y cultural, sólidamente establecido, y que, nos regimos por el Proyecto Nacional que establece la Constitución, construido por las mayorías nacionales a lo largo de nuestra historia y que recoge y sintetiza lo mejor de la tradición y las aspiraciones populares y que nos ha permitido, con estabilidad política y ampliando las libertades democráticas, ir modernizando a la Nación, determinando lo que aún falta por hacer con un rumbo claro para lograrlo.

Se indica asimismo, que el diagnóstico franco y objetivo que se hace en el Plan, establece la dimensión del esfuerzo requerido: en adición a las grandes carencias y rezagos sociales que subsisten, cada año se incorporan casi un millón de jóvenes a la fuerza de trabajo, sin que la economía tenga actualmente las bases materiales para hacer frente a estas demandas. Y adicionalmente, sin que exista una situación internacional que conduya al vigor en la dinámica económica interna.

Con base en los principios políticos y el diagnóstico, se establece el propósito fundamental del Plan:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la cohesión a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

Del anterior propósito fundamental se derivaron, relacionados entre sí, cuatro objetivos que el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se propuso alcanzar en el término de su responsabilidad constitucional:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Se trató en este sexenio gubernamental, centro de un esfuerzo de planeación democrática, de plantear una estrategia de desarrollo no sólo para subsistir ni para vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento, sino para lograr avances efectivos en el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico, social y cultural.

El Plan Nacional de Desarrollo 1963-1966 ( 54 ), constó de tres partes fundamentales:

Parte I. Principios Políticos, Diagnóstico, propósitos, Objetivos y estrategia. Consta este apartado de a) La Política del Estado Mexicano; b) Contexto Nacional e Internacional; c) el Gran Propósito Nacional y los Objetivos del Desarrollo y d) Estrategia Económica y Social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

La parte II: Instrumentación de la Estrategia. Hace un amplio enfoque sobre La Política Económica General; la Política Social; Las Políticas Sectoriales y la Política Regional..

Finalmente, la Parte III: Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan, estableciendo las vertientes de participación: obligatoria, para el sector público y de concertación e inducción para los sectores privado y social.

#### Informe de Ejecución 1963 del PND

En el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo del primer año de haber sido puesto en marcha este proyecto en el año de 1963, Miguel de la Madrid Hurtado, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 66. de la Ley de Planeación, en la documentación que envió a la Comi-

sión Permanente del II. Congreso de la Unión, expresa que "aunque para 1983 no fue posible contar en todos los sectores con una instrumentación actualizada de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, este documento aporta elementos para evaluar lo realizado durante ese año, de acuerdo a los lineamientos del Plan. Agrega, que la evaluación, considerada como la etapa que confronta lo realizado con lo programado, tiene especial importancia en la coyuntura actual, cuando se está en el proceso de controlar la crisis más profunda de los últimos cincuenta años y se avanza hacia la recuperación de la capacidad de crecimiento. ( 55 )

#### Informe de Ejecución 1984 del PND

Por segunda ocasión, el Ejecutivo Federal, envió al Congreso de la Unión, el informe de las acciones realizadas durante 1984, que sintetizó los resultados fundamentales de la gestión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, precisando que a pesar de haberse obtenido resultados favorables en los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el año en cuestión, persisten desequilibrios económicos y rezagos sociales que indican que las dificultades no están totalmente superadas, y que si bien, con un gran esfuerzo se ha podido evitar el agravamiento de tendencias negativas, algunas de ellas han demostrado tener una persistencia y alcance muy profundos: en lo interno, la dinámica de ciertos mercados ha obstaculizado el efecto de medidas orientadas a revertirlas y, en lo internacional, han prevalecido y aún se han acentuado condiciones adversas. En este informe, también se precisa la necesidad de la construcción de un país más autónomo en las formas de financiamiento, mejor integrado en sus actividades productivas y con mayor capacidad de exportación, más descentralizado en su territorio y más flexible, moderno y democrático en su sistema político-administrativo. Estos comportamientos, se dice, obligan a revisar antiguos procedimientos;

( 55 ) Plan Nacional de Desarrollo.- Informe de Ejecución 1983.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Encuadernaciones y Ediciones Culturales, S.A., México, 1984.

a replantear y modificar gradualmente políticas que otro tiempo resultaron efectivas, pero que ahora son ineficaces; es necesario ser más racionales - en el uso de todos los recursos y más eficiente en su movilización, para - atender las necesidades de un país que se ha vuelto cada vez más grande y complejo.

#### Informe de Ejecución 1985 del PND

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, al informar al Congreso de la Unión, sobre la ejecución del PND en el año de 1985, señala que "a pesar de las dificultades encontradas a lo largo de 1985, los cuatro objetivos ... que los mexicanos nos propusimos en el Plan Nacional de Desarrollo, continúan siendo válidos, y agrega que durante los últimos tres años (de su gobierno), la evolución de la sociedad mexicana ha estado marcada por avances desiguales en el cumplimiento de esos cuatro objetivos: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento y llevar a cabo los cambios cualitativos que transforman la economía y la sociedad".

La economía mexicana, dice el informe de ejecución, del PLANADE, correspondiente a 1985, continuó su proceso de ajuste ante los desequilibrios que provocaron las crisis de 1982. A pesar de las expectativas internas poco favorables y las difíciles condiciones que prevalecieron en la economía internacional, las acciones ejecutadas en el curso de los tres últimos años han ido permitiendo superar la emergencia económica y los avances marcan un contraste entre la situación imperante a finales de 1982 y la prevaleciente en la actualidad.

nace referencia asimismo, a los sismos del mes de septiembre de -

de ese año ( 56 ), que hicieron más evidente la necesidad de intensificar la descentralización de la actividad económica de la administración pública federal y de la educación superior y científica para revertir en forma gradual las tendencias concentradoras de la Ciudad de México. Pero, se consideró que esta tarea se realizará en el mediano y largo plazos, sobre todo por la actual escasez de recursos financieros y porque la descentralización de la administración pública federal implicará problemas de instrumentación como la escasa infraestructura de vivienda y servicios en las ciudades medias del país.

Se consideró que el objetivo de las políticas desconcentradoras, era revertir las tendencias concentradoras de la zona metropolitana de la Ciudad de México, mediante el fortalecimiento de sistemas regionales con posibilidades de compensar la fuerza de atracción de la capital; la reorientación de los flujos migratorios del campo hacia las ciudades medias seleccionadas que apoyen el desarrollo rural; la reducción gradual de los subsidios en el Distrito Federal sin disminuir la protección de los grupos sociales menos favorecidos; y la descentralización territorial de la administración pública federal.

Se consideró necesario establecer prioridades a nivel de conjunto - para ciudades suficientemente separadas de la capital, en lugar de dispersar esfuerzos en ciudades aisladas o con limitaciones severas de recursos naturales particularmente de agua. Por tanto, se estableció como determinante el limitar y ordenar el crecimiento físico de las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Puebla aprovechando a la vez, en una escala regional más amplia, su capacidad de servicios.

( 56 ) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Informe de Ejecución.- Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1966.

**Informe de Ejecución 1986 del PLAN**

En este informe enviado para su conocimiento al Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal en funciones en ese período de gobierno, misistió nuevamente en que la Nación enfrentó problemas serios y difíciles, siendo en el campo de lo económico el de mayor peso en la historia moderna del país. Se detallan en ese documento los logros más relevantes y los retrasos, problemas y limitaciones que se encontraron en 1986.

En materia agraria, se dice que se atendió la organización de productores en forma prioritaria, y que se definieron con mayor precisión los aspectos técnicos y metodológicos para la operación de los programas de campo y que se avanzó en la consolidación de la relación Estado-campesino a través de instrumentos-mecanismos concretos de concertación, haciéndose optimizados el uso de los recursos disponibles y apoyando el fortalecimiento de las asociaciones agrícolas.

Se destacaron en el informe de ejecución "los avances logrados en seguridad jurídica, en cuanto se reconoce que es la única vía para mantener la paz social en el campo" ( 57 ).

Se hace mención también al programa de catastro rural, que se consideró en esa administración como el instrumento organizador para legalizar la tenencia de la tierra, y para definir claramente la estructura agraria del país, en cuanto a sus diferentes formas de tenencia, reidentificando a esa fecha (1986), el 86 por ciento del territorio nacional.

Se pondera en el documento la entrega de 1 millón 45 mil 650 certificados de derechos agrarios a ejidatarios y comuneros, avance que se di-

( 57 ) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Informe de Ejecución.- Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987, p. 19.

je, casi igualó a la cantidad de certificados emitidos en la historia agraria del país. El beneficio de la regularización alcanzó a las colchinas agrícolas, ganaderas y agropecuarias establecidas en el país, al emitirse y entregarse durante el período y sus 705 títulos a colonos, lo que representa un poco más del 50 por ciento del total otorgado desde la Ley de Colonización en los años veinte. Se consideró conveniente que dentro de este proceso regulador de asentamientos humanos irregulares, se crearan reservas territoriales y se documentaran áreas ejidales en las que se han hecho obras de beneficio social.

El propósito fundamental del desarrollo rural integral, considera el Plan Nacional de Desarrollo, es mejorar el bienestar social de la población rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso, con base en la transformación de las estructuras económicas preexistentes y sus relaciones de intercambio, así como su participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros.

Se indica que "la orientación estratégica de cambio estructural otorga prioridad a las regiones de temporal, donde se ubica la mayoría de la población rural, lo cual permitirá mejorar las condiciones de vida de los productores de granos y alimentos básicos".

Se pondera en las estrategias y compromisos para 1967-1968, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), que considera de particular importancia transformar estructuras y evitar que el bienestar de la población y el crecimiento productivo del campo se deteriore. La estrategia del desarrollo rural integral, señala el PRONADRI, tiene como premisa básica, la participación activa y conjunta de todos los agentes económicos y sociales involucrados en el desarrollo del campo.

### Informe de Ejecución 1987 del PND

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas correspondientes, la política sectorial ha buscado ampliar la oferta de los distintos bienes y servicios y mejorar, mediante cambios estructurales, sus condiciones de producción y distribución, señala el Presidente Miguel de la Madrid en su último informe de gobierno ( 58 ) :

Indica en el mismo, que la agricultura del campo al progreso nacional sigue siendo fundamental, pues asegura el abastecimiento de alimentos a la población demandada. Por el momento, no podemos construir una gran Nación si nuestra clase campesina se encuentra relegada en sus niveles de vida en relación a los habitantes de la ciudad. El concepto de desarrollo rural integral supera la etapa de simple redistribución de la tierra, para poner énfasis en la seguridad jurídica de su tenencia, en la organización, en el apoyo a la producción, en mecanismos más eficientes de comercialización y en la promoción del desarrollo social, todo esto bajo el concepto de la plena responsabilidad de los campesinos. Esta es la política de modernización y de cambio que el gobierno ha impulsado en el campo mexicano.

Reconoce Miguel de la Madrid, que durante los últimos cinco años, el sector agrícola del país ha contribuido a aminorar los efectos negativos de la crisis. De 1983 a 1985, la producción de los diez principales cultivos tuvo un crecimiento acumulado de 2.5 por ciento, como resultado tanto de una expansión de la superficie cosechada, como de una mejora de los rendimientos obtenidos. En 1986, la producción agrícola no fue favorable, señala en su informe el entonces Presidente de la República (1986), debido a las malas condiciones climatológicas aún cuando el subsector pecuario registró un in-

( 58 ) DE LA MADRID MÚSTAFADU.- Cuarto Informe de Gobierno.- Presidencia de la República, Galería Cívica de la Presidencia de la República, México, 1987, p. 84.

cremento. Para 1987, las perspectivas son prometedoras, expresa el documento; se calcula una producción de 27.8 millones de toneladas para los principales, de la cual casi 20 millones corresponden a maíz, frijol, trigo y arroz.

Se citan importante datos en este documento de 113 páginas, en el que se asienta que en 1986 la abalanza agropecuaria tuvo un superávit - de mil 161 millones de dólares que se compara con los déficits de años anteriores.

Las importaciones ascendieron en 1986, a 5.1 millones de toneladas, a diferencia de los 10.5, 8.5 y 7.3 millones de 1983, 1984 y 1985, respectivamente.

Aunque decrecientes, éstas importaciones siguen siendo elevadas, - y reflejan la presión que ejercen el crecimiento de la población y la dinámica del sector ganadero sobre la oferta de maíz y sorgo. En los primeros meses del año, continúa un superávit externo, aunque este es menos al del año, anterior, debido principalmente a la caída del precio del café y - del jitomate.

#### 4.4.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994.

Este Plan, señala el Presidente Carlos Salinas de Gortari, parte de - un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades naciona - les. Nuestra economía no puede permanecer en el estancamiento o en la in - flación. La población actual, y la que año con año se incorpora, demandan - alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente - sano; en breve, un horizonte de progreso personal y familiar. Exigen que no sea efímero. Reclaman que sea equitativo y atienda prioritariamente las ne - cesidades de quienes hoy no tienen. El cambio económico debe ser de creci - miento con estabilidad y equidad. Estado y sociedad deben cambiar para - crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que los mexicanos todos tengan acceso a servicios de calidad en un clima de libertades, con - cordia y seguridad. El cambio es, por eso, indispensable. ( 59 ).

Precocupación profunda que contempla el PND del gobierno salinista es "la modernización del campo. La agricultura debe ser un modo de vida atractivo y digno. A la vez, señala en la presentación de su Plan, debe apo - yar la competitividad de la economía mexicana. Necesita para ello, dice, la vitalidad de las organizaciones de los productores, la celeridad jurídica en la - tenencia de la tierra y aprovechar más y mejor el potencial agrícola de la - tierra.

Al referirse a las perspectivas de una población para el año 2000 entre 104 y 106 millones de habitantes, señala que "imponen una extraordina - ria presión sobre la producción de alimentos en el campo. La política ali - mentaria del Pla, busca asegurar el abasto en condiciones adecuadas de cali - dad y precios, sobre todo, a los grupos de más bajo nivel de ingresos. Depende, sin duda, del nuevo modo de producir, organizarse y vivir del campo

( 59 ) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.- Banco Nacional de Comercio Exterior.- Edición especial, México, 1989, p. 3.

mexicano. Depende también, de un esfuerzo sin paralelo en los sistemas de comercialización internos que simplifiquen e innoven en las cadenas que vinculan al productor y al consumidor.

Enfatiza Salinas de Gortari, en que "el Plan Nacional de Desarrollo "es nuestro principal instrumento".

Al referirse a la evolución y situación económica y social ( ), el PND, señala que "a partir de la etapa armada de la Revolución, el país experimentó profundas transformaciones y avances en su economía. Entre 1930 y 1988, el producto interno bruto per cápita se multiplicó por cuatro. Durante varias décadas mantuvimos un crecimiento anual promedio mayor al sesis por ciento. La estructura económica y social cambió significativamente. Dejamos de ser un país fundamentalmente agrícola y rural, para convertirnos en una sociedad predominantemente urbana. Tanto la contribución relativa de la agricultura al producto, como la participación de la población rural dentro de la total, disminuyeron en forma sustancial". ( 60 ).

En el diagnóstico que hace el PND, se precisa que para avanzar hacia la satisfacción de los objetivos nacionales en materia económica y social, la estrategia de atender a la corrección de diversos problemas a estructura - les que vienen de décadas atrás, algunos de los cuales se han acentuado con la crisis. Entre estos problemas, uno de los más graves es el de la concentración del ingreso, que en buena medida fue resultado de la estrategia de - industrialización seguida durante muchos años, y que favoreció al capital a - costa del trabajo, a la industria a costa de la agricultura, a la ciudad a - ta del campo, a la sustitución de importaciones a costa del consumidor. ( 60 ) Opus cit.. p. 13.

Señala el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que diversos sectores productivos han mostrado deficiencias en su dinamismo o, incluso, se han estancado o contraído, en la agricultura existen muchas dotaciones de menos de cinco hectáreas, las más de las veces de tierras de mala calidad. Esta situación dificulta la adopción de técnicas modernas y eficientes. Por su parte, el dinamismo de la industria tendió a desacelerarse cuando agotaron las posibilidades de sustitución fácil de importaciones. Reconoce el PND en el análisis que hace de los problemas actuales, que la industria en general, carece todavía de los niveles de competitividad, productividad y dinamismo adecuados.

En el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad y Crecimiento, el PND, enfatiza la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abastecimiento de la infraestructura como condiciones indispensables para avanzar, de manera satisfactoria en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la creación de suficientes empleos bien remunerados para una población en eosa de trabajar en rápido aumento, y hacia una más justa distribución del ingreso.

Para lograr las anteriores metas, el PND, propone una modernización económica, precisando que ante situaciones cambiantes, no existen estrategias económicas eficientes y efectivas en todo tiempo y lugar, y por ello, señala que éstas estrategias no representan objetivos en sí mismas, sino que son instrumentos para avanzar en la consecución de los objetivos últimos del desarrollo, es decir, para incrementar la satisfacción de las demandas de mejores condiciones de vida en todos los órdenes. Por ello, se dice, la estrategia económica debe adaptarse a la realidad, y obtener así el máximo de beneficio para la sociedad. La justificación de una estrategia particular depende, -

en última instancia de su capacidad para hacer avanzar al país por la senda del desarrollo escogida por él mismo.

#### Modernización del Campo

El objetivo fundamental del sector agrícola, precisa el PND ( 61 ), es aumentar la producción y la productividad del campo. Para lograrlo, es indispensable su modernización mediante la puesta en práctica de múltiples - decisiones, entre otras, las siguientes:

- la descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos;
- el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones;
- la concertación con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado; y
- el ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios entre otros.

Modernizar el campo, implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar el campo, requiere además, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre los ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan -

el flujo de capital, el trabajo e tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.

La política agrícola de mediano plazo que establece el PND, se desenvolverá en dos vertientes principales: aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores. Se actuará, enfatiza el PND, con el reconocimiento de que mientras siga existiendo el elevado rezago rural, los problemas más apremiantes del desarrollo seguirán siendo, en alta proporción, los que se manifiestan en el campo, por lo que este ámbito será de primera prioridad.

Precisa asimismo el PND, que las políticas de crédito y de seguros, se revisarán a fondo, de tal forma, que dejen de ser vías de subsidios indiscriminados y se conviertan en instrumentos efectivos de fomento a la producción y el bienestar campesinos. Esta revisión, supondrá necesariamente la eliminación de prácticas indebidas y sistemas ineficientes de trabajo.

Por lo que respecta a insuficiencia en la producción de alimentos básicos, que denomina "soberanía alimentaria", dice que es propósito esencial de la estrategia agropecuaria, apoyarla mediante aumentos a la producción fincados en una mayor productividad en el uso de los recursos. El deterioro rural, afirma, ha implicado además de niveles decrecientes de bienestar, el fuerte incremento de las importaciones de alimentos. Se buscará, una mayor eficiencia alimentaria mediante acciones encaminadas prioritaria-

mente a aumentar la producción de maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar y semillas oleaginosas, así como de carnes, leche y huevo. Por otra parte, se impulsarán los productos de exportación y todos aquellos que tengan ventajas comparativas que nos permitan fortalecer la balanza comercial agropecuaria.

Establece además la necesidad de afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y concentrar el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo.

Sentencia que "las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujeta al comercio y al renting en una proporción importante violándose las disposiciones legales en la materia. Reconocer esta realidad, asimismo, es el inicio para encontrar nuevas soluciones de fondo que den garantía, resta de seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra. Garantizar su utilización productiva es la base fundamental del programa de desarrollo rural. Asimismo, evitar el minifundio disperso e improductivo es uno de los requisitos indispensables para impulsar e incrementar el empleo de la técnica moderna y la productividad en el campo".

Hace referencia asimismo a que se propiciará la explotación agrícola con criterios técnicos y de organización productiva, en el marco de la ley, así como a la compactación de superficies que correspondan a la misma capacidad productiva para aumentar los rendimientos mediante la aplicación de equipos y técnicas modernas. Asimismo, se eliminará la dispersión e inefectividad de acciones, a través de una coordinación eficaz entre las dependencias y organismos que participan en el campo y el traslado paulatino de sus funciones a las organizaciones de los propios productores.

Promueve el Plan Nacional de Desarrollo, el perfeccionamiento y -  
cabal aplicación de la legislación que norma el desarrollo del sector. Se ha  
rá de la seguridad y el respeto a la tenencia de la tierra el punto de par-  
tida de la acción modernizadora del campo, evitando toda forma de simu -  
lación. Se exigirá a sus tenedores, que la tierra cumpla con su potencial -  
productivo, para ello, establece, habrán de aprovecharse las amplias posi-  
bilidades que ofrece la Ley de Fomento Agropecuario. Mediante la concerta-  
ción entre productores y la distintas instancias de autoridad se eliminarán  
o atemperarán substancialmente los factores que propician la subutilización  
o el abandono de las tierras.

Se enfatiza que mediante una cuidadosa aplicación de la ley, se -  
propiciará el desarrollo de cultivos en explotaciones ganaderas con poten -  
cial agrícola. En este objetivo, el cultivo de forrajes es el primer paso obli-  
gado.

Hace mención a la modernización del subsector pecuario, buscando -  
revertir la tendencia su crecimiento negativo y decapitalización observada  
en los últimos años.

Se insiste, en que la expansión sostenida de la producción agrope-  
cuaria requerirá necesariamente de una recuperación significativa de la -  
inversión en el sector.

La asignación correspondiente a la agricultura y ganadería, -  
ocupará un lugar preponderante dentro de la inversión pública, la que será  
asimismo utilizada para atraer montos crecientes de recursos de los propios  
productores, así como de otros inversionistas, que podrán acogerse a dife-  
rentes modalidades de la asociación en participación.

### Programas de Mediano Plazo

Dentro de los Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para el período 1989-1994, se forman entre otros, el de Modernización del campo, los cuales deberán ser dados a conocer a lo largo del primer año de ejecución del PND, salvo determinación expresa del Ejecutivo Federal. (62 )

Se precisa también, que además de los programas sectoriales, el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas especiales que considere pertinentes, entre ellos el Programa Nacional de Solidaridad, ya en marcha.

Los programas especiales, señala el PND, podrán ser un mecanismo muy efectivo en casos en que la coordinación de las políticas de diversas dependencias gubernamentales, y la comunicación y concertación con determinados sectores productivos son importantes para que las acciones puedan llevarse a cabo con eficacia, como en el caso del Programa Nacional de Alimentación. Asimismo, agrega el PND, diversas medidas de adecuación de las regulaciones de la actividad económica podrán ser objeto de programas especiales.

### Informe de Ejecución 1989 del PND

En un documento de 159 páginas que contiene cinco grandes capítulos y 52 temas que explican otras tantas acciones concretas realizadas en igual número de áreas de la vida política y económica del país, el Presidente Carlos Salinas de Gortari resalta que por resultados alcanzados se puede afirmar que "se marcha en la dirección y con la oportunidad que demanda la Nación".

Se explican en el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en el primer año del mandato presidencial, los avances logrados y los obstáculos enfrentados durante 1989.

Se indica que la inflación en 1989 fue la más baja en los últimos 11 años y que se obtuvo un superávit económico primario de 8.3 por ciento del Producto Interno Bruto, "el más alto de los últimos 25 años".

Se precisa en el citado informe, que la renegociación de la deuda externa alcanzada por el gobierno a sabiendas de que esta acción "significa superar un obstáculo y no la respuesta a todos los problemas del país".

Asimismo, y sin precisar cifras, se dice que en el campo y la pesca, se hicieron grandes esfuerzos para crear las condiciones que permitan atender la creciente demanda de alimentos y mejorar las condiciones de vida de la población.

Dice el documento enviado al Congreso de la Unión, una breve referencia al Programa Nacional de Solidaridad, que "colateralmente empezó a funcionar con eficacia, estando orientado esencialmente a satisfacer los rezagos de las poblaciones más marginadas".

Informa que los resultados de todas las líneas políticas aplicadas

y que se derivaron del Plan Nacional de Desarrollo, han propiciado, que hoy en día, México sea más fuerte internamente y en consecuencia, más respetado en el mundo.

Se enfatiza en este informe de ejecución del PND, que se pudieron los tres acuerdos nacionales propuestos por el Presidente Salinas de Gortari a la Nación: ampliación de la vida democrática; recuperación económica - con estabilidad de precios y mejoramiento productivo del nivel de vida.

Finalmente, se expresa en el documento en cuestión, que la concertación con las organizaciones sociales fue el signo distintivo de la práctica del Estado.

#### 4.5 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

El punto 6 del Plan Nacional de Desarrollo Acuerdo Nacional para el mejoramiento Productivo del nivel de vida, considera el Programa Nacional de Solidaridad, que se define como el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso. ( 63 )

En este apartado se expresa que la pobreza siempre se retroalimenta, y que por ello se requiere de un impulso decisivo de cambio, que abra oportunidades y alente los esfuerzos que ya realizan quienes menos tienen. Este impulso, se dice, debe venir del estado y de la sociedad. Para el primero, - ello constituye una obligación; para la segunda, una causa compartida que - apela a nuestro más alto espíritu de solidaridad y sentido de justicia. Se reconoce la imposibilidad de acabar en un período de gobierno con el desequilibrio social que aún nos resta liquidar. Pero sí se darán pasos firmes para incidir en las causas reales de la pobreza.

Traza el PND que el universo al que se orienta el PRONASOL está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las - grandes aglomeraciones, y se encuentran marginados de los beneficios de éstas. ( 63 ) OPus cit. p. 77.

Se precisa, que las áreas que recibirán particular atención son: alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y viviendas; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Como línea de estrategia para el eficaz cumplimiento del Programa Nacional de Solidaridad, el Gobierno Federal reorientará el gasto destinado al desarrollo regional para que tenga un fuerte sentido social. Con estos recursos, más los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinan para el mismo propósito, se podrán dar pasos firmes contra la pobreza.

Se precisa que las acciones que se realizarán para erradicar la pobreza extrema, se regirán por los siguientes criterios generales de política:

- asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

- extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral; estos programas, se precisa, ya operan en la selva lacandona, en la sierra tarahumara y en la región chinanteca; se propone que esta estrategia de desarrollo amplíe sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas el país, incluyendo las zonas urbanas.

- elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen las obras de infraestructura económica y social.

- diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la

participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto de sus singularidades y valores, especialmente en el caso de los indígenas.

- comprometer la participación de los demás niveles de gobierno, en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno Federal, y la participación de los estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones.

- movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionistas, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, información, opiniones y trabajo directo.

- impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan contra la pobreza extrema y, en general, para mejorar las condiciones de vida de la población; se promoverá el reconocimiento al trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas, en beneficio propio, de sus familias y sus comunidades, e

- inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país; se formularán proyectos para que, con su participación, puedan ser impulsores activos del cambio.

**CAPITULO V**

- 5 IMPRESCINDIBLE NUEVA ESTRUCTURA  
PARA LA EFICIENTACION DEL AGRO**
- 5.1 Debe Reconocerse que Constitucionalmente  
Toda Dotación se dio en Propiedad Privada**
- 5.2 Necesidad de una Nueva Reforma Agraria  
Planificada Entre Sector Público y Privado**
- 5.3 Producción Concertada Entre Campesinos,  
Comerciantes, Industriales y Exportadores**
- 5.4 Desaparición de Entidades Ineficientes  
de la Administración Pública Federal**
- 5.5 Creación de Comisiones e Institutos  
que sean Funcionales y Rentables**
- 5.6 Un Nuevo Derecho Agrario Congruente  
con Políticas Legítimamente Concertadas**

**5 IMPRESCINDIBLE NUEVA ESTRUCTURA  
PARA LA EFICIENTACION DEL AGRO**

**5.1 Debe Reconocerse que Constitucionalmente  
Toda Dotación se dio en Propiedad Privada**

La determinación del pueblo mexicano a través de los postulados de las fracciones revolucionarias zapatistas, villistas y carrancistas, que quedaron plasmados, primero, en el Decreto del 6 de Enero de 1915, expedido en el Puerto de Veracruz y posteriormente, en el Artículo 27 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, en Querétaro, Qro., en 1917, fue la de entregar tierras de la Nación o de las que se expropiaran a particulares, en cantidad suficiente, a precios accesibles y con facilidades de pago, en forma de propiedad privada, a quienes no tenían otra forma de subsistencia.

Este principio privatista sobre la propiedad, prevaleció durante las sesiones que se llevaron a cabo en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro y que conformó el texto de la iniciativa del Artículo 27, que los diputados Pastor Rouaix, Julián Adame, Alberto Torres Benites, José Natividad Macías y otros, presentaron durante las sesiones finales de esta magna reunión y en donde quedaron precisados con toda claridad los conceptos que se dieron a la propiedad privada plena, que quedaron contenidos en el octavo párrafo del proyecto que se sometió a la consideración de la Comisión Dictaminadora y que después de haber sido discutido ampliamente, fue aprobado por los constituyentes.

En ningún momento, los autores del proyecto del Artículo 27, hicieron referencia a propiedad ejidal o social, y en cambio, sí reconocieron lo

que establecía el Artículo 11 del Decreto del 6 de Enero de 1915, que creaba la propiedad por medio del fraccionamiento de los terrenos devueltos o adjudicados a los pueblos. Respecto a los ejidos, que necesitaran las comunidades para uso en común, se precisan claramente en el Artículo 3o., que establece el procedimiento para que por medio de la restitución o la dotación pudieran recuperarlos o constituirlos, expropiándolos por cuenta del gobierno nacional sobre superficies de terreno indispensables para reconstruirlos conforme a las necesidades de la población, afectando para ese efecto tierras que se encuentren inmediatamente colindantes con las de los pueblos interesados.

Los diputados que redactaron la iniciativa del Artículo 27 Constitucional, estuvieron asesorados por el licenciado Andrés Molina Enríquez, que era consultor jurídico de la Comisión Nacional Agraria y por José Inocencio Lugo, Jefe entonces, de la Dirección de Trabajo de la Secretaría de Fomento del gobierno carrancista.

En el párrafo final de la iniciativa presentada al Congreso Constituyente, se expresó por sus redactores que "estamos más que satisfechos de haber contribuido a que el H. Congreso Constituyente, de una vez por todas pueda resolver las cuestiones de propiedad que durante cien años han cubierto de ruinas, han empapado de lágrimas y han manchado de sangre el fecundo suelo del territorio nacional, y preparar para la Nación una era de abundancia, de prosperidad y ventura, que ni en nuestros más vivos deseos nos hemos atrevido a soñar ( 64 ).

( 64 ) LEMUS GARCÍA Raúl.- "Derecho Agrario Mexicano" (Sinopsis-Histórica).- Editorial "LIMSA", México, 1975, p. 345.

La Tierra, la Única  
Fuente de Riqueza

Los diputados constituyentes que integraron la comisión dictaminadora del Artículo 27, Francisco J. Múgica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, en la introducción al artículo constitucional en cuestión, que fue sometido a la aprobación del Congreso Constituyente, señalaron que "hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad y aún espera solución el problema agrario. Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la Nación y que de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros..."

"El primer paso en esta vía se dio al expedir el Decreto del 6 de Enero de 1915, que proponemos que sea elevado a la categoría del ley constitucional, con la intención de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residen. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe constituir en extinguir los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de

la expropiación. No será preciso para esto cargar a la Nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la inversión del Estado a la de simple garantía. Sería preferible buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que parece hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que puedan adoptarse indistintamente en toda la extensión de la República, los cuales pueden ser en nuestro concepto, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener cada localidad un sólo individuo o corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo los pagos los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que este pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual.

Terminan los integrantes de comisión dictaminadora expresando que "si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará inaudablemente; los jornaleros que se conviertan en propietarios disfrutarán de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo". ( 65 )

( 65 ) LEMUS GARCIA Raúl, Opus cit., ps. 353, 354.

En los términos anteriores fue aprobado el Artículo 27 de la Constitución que nos rige, y ese es el legado que dejaron los diputados que participaron en los trabajos de esta trascendental reunión de hombres libres, y sólo, por la arbitrariedad de los gobernantes del país, en la década de los años 20, se establecieron demagógicas restricciones y prohibiciones a la propiedad de los ciudadanos que habían sido dotados de tierra, por mandato revolucionario. Todos estos excesos de poder, han sido en contra de la Constitución aprobada y respetada por el pueblo, y por tanto, en cualquier momento debe declararse su inconstitucionalidad.

Muy pocos gobernantes han tomado conciencia de las arbitrariedades que se han cometido en contra de los campesinos después de 1920, y otros, que se han percatado de los abusos cometidos, con su silencio, han tenido una criminal complicidad, al no evitar las arbitrariedades que se vienen realizando desde hace más de setenta años, de aplicación de un brutal autoritarismo en el medio rural, llevado a cabo a través de una corrupta burocracia agraria.

*No existe la  
Propiedad Social*

La propiedad que torpemente se ha llamado "social", no existe; sólo existe moral, jurídica e históricamente, una sólo propiedad: la de la Nación, que por mandato expreso Constitucional, el dominio de las tierras y aguas, pueden transmitirse a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Y con esta categoría se ordenó por el Constituyente, entregar la tierra a los que carecían de ella, para trabajarla y poder subsistir junto con sus familias.

En consecuencia, las porciones de tierra entregadas como parcelas, unidades de producción o como se les quiera llamar, a los ejidatarios, comuneros, colonos y nacionaleros, ha sido en completa privación y los certificados de dotación o cualquier documento que hayan entregado los gobiernos a nombre de la Nación, tienen valor de escritura pública, que ampara la propiedad sobre la tierra.

Por otra parte, también resultan ociosas las campañas, que siempre a principios de cada régimen de gobierno, realizan organismos políticos y empresariales, denunciando la privatización del ejido, cuando éste, debemos reconocer, de acuerdo con lo que clara y continuamente señala el Artículo 27 Constitucional, en su primeros párrafos y retomando anteriores citas en este mismo capítulo, las expresiones vertidas en la iniciativa y en el dictamen elaborados durante el Congreso Constituyente de Querétaro. Por fortuna, los primeros párrafos de este Artículo 27, no han sido modificados o mutilados por inescrupulosos gobernantes, que si han deformado y vuelto confusa la interpretación del ordenamiento, para adecuarlo a sus compromisos personales o de grupos de poder, o por una mera moda transeúnte.

### **Impreciso, el Régimen de Nacionaleros y Colonos**

Durante el efímero funcionamiento del Departamento de Asuntos - Agrarios y Colonización, se trató de dar impulso a la creación de colonias - agrícolas y ganaderas aprovechando algunas extensiones territoriales, que - aparecían como sobrantes en los múltiples y siempre falsos catastros agrarios, que realiza este organismo burocrático del llamado sector agropecuario.

Fue así como se censuraron en los lugares más apartados del país, múltiples colonias agrícolas y ganaderas, que vinieron a sumarse a los asentamientos que se habían establecido con los llamados nacionaleros. Sigue la ficción, y los burocratas agrarios, niegan reconocer como propiedad nacional a toda extensión que se encuentre en los límites del territorio nacional.

Estos repartos de tierra, ya no fueron considerados ejidos ni comunales, pero de todas formas, las limitaciones, restricciones y manipuleo sobre ellos, se sigue realizando.

Para resolver en parte, los problemas que han tenido los nacionaleros y los colonos, que por la ineficiencia de la burocracia agraria no podían acreditar su personalidad jurídica, fue hasta el régimen del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que mediante Decreto de diciembre de 1963, retornó la Ley Federal de Reforma Agraria, para incorporar como autoridad agraria a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que no había sido reconocida como tal, para los efectos de la aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario.

En los artículos transitorios de este decreto, se hizo mención a los colonos y a los nacionaleros, ordenándose la regularización de las colonias - agrícolas y ganaderas que, al derogarse la Ley de Colonización y que se encontraban en proceso de legalización, se les expidieran los títulos de propie-

dad a que tengan derecho, procediéndose para el efecto a actualizar el -  
reglamento correspondiente.

Se faculta asimismo al Secretario de la Reforma Agraria (antes De-  
partamento de Asuntos Agrarios y Colonización), en el Artículo Quinto transi-  
torio, para que "previo el examen pormenorizado de las posesiones de Terre-  
nos Baldíos, Nacionales y Demasías derogadas por Decreto que adicionó el  
Artículo 58 del Código Agrario entonces vigente, y que entró en vigor el -  
día mencionado anteriormente, extendida con la intervención que corresponda  
a las dependencias legalmente competentes, en cuanto proceca y se encuen-  
tren en explotación los terrenos respectivos los títulos de dominio sobre -  
los mismos, previa la expedición de declaratorias de terrenos nacionales, so-  
bre las áreas en cuya comprensión nse localicen.

Es conveniente hacer referencia al contenido del Artículo Sexto -  
transitorio, aún cuando este texto debería ser incluido en nuestra Consti-  
tución Federal: "Los preceptos de esta Ley que no se contemplen en el -  
Presente Decreto y en donde se mencionan dependencias oficiales o nom-  
bres que no corresponden a sus actuales denominaciones, se entenderán -  
ajustados a lo preceptuado por la Ley Orgánica de la Administración Pú-  
blica Federal". ( 66 )

El caso de los ejidatarios y comuneros, es el mismo de los llamados  
nacionaleros y colonos, que de acuerdo con el texto de los artículos transi-  
torios que hemos invocado anteriormente, la Secretaría de la Reforma Agra-  
ria debe expedir títulos de propiedad en toda forma, interpretando cabal-  
mente el sentido literal del Artículo Cuarto, ya invocado, en donde se ex-  
presa: "títulos de propiedad" que deben ser entregados a los colonos y

( 66 ) Ley Federal de Reforma Agraria (Exposición de Motivos, Antecedentes,  
Reformas, Comentarios y Correlaciones). Marta Chávez Padrón, Editorial  
Porra, S.A., México, 1990.

haciendo lo propio, al referirnos al Artículo Quinto transitorio, que se refiere a los nacionaleros, expresa en forma indubitable, que se expidan a su favor los títulos de dominio sobre los terrenos que tengan en explotación.

Desde luego, que los documentos a que se refieren los Artículos transitorios de la Ley de Reforma Agraria en vigor, tienen las mismas omínes limitaciones que los Códigos Agrarios y la actual Ley Federal de Reforma Agraria, establece en sus Artículos 51, 52, 53 y demás relativos, que convierten a los títulos de propiedad" y a los "títulos de dominio" a que - hemos hecho referencia, a una mera posesión o "forma de tenencia", como ahora le llaman, con las más absurdas y torpes restricciones, limitaciones - y prohibiciones que se refieren los artículos sobrevivientes de regímenes fascistas que hemos soportado.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su Art. 51, señala que "a partir de la publicación de la resolución presidencial en el "Diario Oficial" de la Federación, el núcleo de población es el propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que - esta Ley establece. Luego expresa: "La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor (sic) o se lo - confirma si el núcleo disfrutaba de posesión provisional".

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

### Es el Campesino un Instrumento Político

El campesino mexicano, sea ejicatario, comunero, colonalero o nacionalero, no ha sido liberado de los enérgicos controles políticos y económicos, y según la versión que se le atribuye a un ex funcionario de alto nivel del gobierno federal porque "es más necesario para las votaciones en las jornadas electorales en los niveles de gobierno municipal, estatal y federal, que para la producción".

Numerosos autores de distintas corrientes han escrito sobre este problema que afecta severamente al sector agrario, entre ellos Salomón Ekstein ( 67 ), quien al referirse a los aspectos sociales del campo mexicano señala que "los ejidos ejercen una influencia decisiva sobre la estabilidad política nacional en general, pues contribuyen con un número apreciable de votos y representan un sector bien definido".

Por tanto, el control que se ha ejercido sobre los campesinos, es de gran importancia para el grupo oligárquico dirigente, el cual se resiste a darle plena libertad, ya que se le sigue manteniendo a través de los modestos créditos y apoyos para la producción, con lo cual tiene asegurada su permanencia en el poder.

### El Campo es Sólo un Apoyo Político

"Los hombres del campo no son dueños de sus precios y, por eso, sigue vigente el lema de Emiliano Zapata, de que la tierra debe ser para el que la trabaja"; así se expresó el obispo católico Genaro Atamilla, presidente de la Comisión de Comunicación Social del Episcopado ( 68 ).

Señaló asimismo, que "ha sido un fracaso la reforma agraria, pues

( 67 ) EKSTEIN Salomón.- "El Ejido Colectivo en México".- Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 476.  
( 68 ) EL UNIVERSAL.- México, D.F., Abril 11 de 1971, número 26875.

los miserables del país son los campesinos, además de que el país - no genera los alimentos que se requieren, el agro sólo es utilizado - como "trampolín político" y para enriquecer a unos cuantos.

Alamilla sostiene que las carencias y dificultades que sufre el campo mexicano tiene diversos orígenes, entre ellos, el que los - campesinos no son propietarios de las extensiones que siembran y, por tanto, no quieren su trabajo y prefieren abandonarlo.

Sería conveniente, dice el obispo Alamilla, impulsar sistemas que terminen con la anarquía que se vive en el agro, para que pueda consolidarse la "propiedad familiar". (\*)

Hizo referencia también a que hemos sufrido mucho por los - engaños de jefes y autoridades a lo largo de los años, que se han va - lido del agro y sus problemas para obtener beneficios particulares.

Agregó, que "la reforma agraria no ha alcanzado sus objetivos y ello es evidente por la situación que viven los habitantes del campo y la falta de suficientes alimentos para la población en general.

Finalizó diciendo, que "entre los objetivos que se plantearon al inicio de la Revolución Mexicana, sobresale el de acabar con la problemática del agro y éste no ha ocurrido y, al contrario, la situación se ha agravado considerablemente".

(\*) Forma asociativa para la producción agropecuaria muy antigua, que todavía postula la doctrina social de la Iglesia Católica.

### 5.1.2 Necesidad de una Nueva Reforma Agraria Planificada Entre Sector Público y Privado

En cualquier momento y para ello se tiene el fundamento de - nuestra Carta Magna, la Nación podrá imponer modalidades a la propie - dad privada.

Debe realizarse una redistribución de las tierras, en aquellos casos en que fueron dotadas con exceso, como es el caso del Municipio de Ense - nada, Baja California Norte, en donde existen ejidos en los que se les do - tó de 600 000 Hectáreas, otro de 306 000 Hectáreas y en los que las par - celas tienen una extensión de 5 000 000 Hectáreas por persona; otras que - se han extendido a los montes arrasando las zonas boscosas, para utilizar - mayores zonas para la agricultura o la ganadería, causando graves y en mu - chos casos, daños irreversibles al medio ambiente.

También, y eso es público y notorio, decenas de millares de indi - viduos que estaban en posesión ilegal de parcelas y otros bienes ejidales co - mo terrenos de agostadero y bosques que fueron entregados con las parce - las (unidades de producción), están siendo vendidos, con la complicidad de recaudadores de rentas de los gobiernos de los Estados, que tienen sus ofi - cinas en los Municipios, los cuales, sin escrituras, expiden boletas precia - lesa nombres de los adquirentes.

Además, y parece que es lo único para lo que sirve, la Secreta - ría de la Reforma Agraria, está entregando ttulos de propiedad a invaso - res de tierras ejidales y a personas que adquirieron de buena fe los terre - nos, que les fueron vendidos por personas que están impedidas de hacerlo de conformidad con lo que establece la Ley Federal de Refor - ma Agraria, pero principalmente nuestro máximo ordenamiento jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 26 de febrero de 1991, la Secretaría de la Reforma Agraria, entregó 2,000 títulos de propiedad a igual número de beneficiarios habitantes de la Delegación Magdalena Contreras y prometió entregar 8,000 más en un plazo no mayor de seis meses a fin de regularizar cuanto antes la propiedad de terrenos y bienes inmuebles ubicados en el ex ejido de San Bernabé. Este mismo programa de regularizaciones de la tenencia de la tierra, que tiene una proyección emotiva en la ciudadanía con fines políticos, también ha sido aprovechado para privilegiar el llamado Programa Nacional de Solidaridad.

Iniciativa de Nueva  
Reforma Agraria

A finales de 1990 la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados y un Subsecretario de Reforma Agraria, se reunieron para estudiar una iniciativa de recomposición de la tenencia de la tierra, de nueva reforma agraria; que eleve productividad, que combata minifundios, recupere al campo y aclare la penumbra de más de seis millones de campesinos sin parcela, sin empleo y sin futuro.

En la reunión, el presidente de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara Baja, estimó que si no se actualiza el agro mexicano, la modernización de México no podrá ser posible y para ello se requiere un profundo análisis al marco jurídico de la reforma agraria, sobre todo en relación a la organización para la producción, para satisfacer las necesidades alimentarias del país y lograr la independencia en esa materia.

### **Nueva Etapa de la Reforma Agraria**

Por su parte, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, recientemente ( 69 ) señaló que la Reforma Agraria debe ingresar a una nueva etapa y llamó a las organizaciones de productores a "esforzarnos juntos para asegurar que el campo mexicano sea un lugar propicio para el trabajo productivo, seguro y digno; bueno para ver crecer a la familia".

Precisó que que gobierno y organizaciones de productores, juntos se esforzarán en los asuntos que dan seguridad en la tierra y, en segundo término, en acciones que eleven la productividad rural, y por tanto, el nivel de vida del campesino".

Las acciones de la nueva reforma agraria, dijo el Presidente, comprenden en su fase productiva, apoyos a la organización, producción, comercialización, el uso de nuevas tecnologías y formas de asociación diversas.

### **Necesidad de una Auténtica Reforma**

Ni el Poder Legislativo, como se desprende de las declaraciones vertidas por el Presidente de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, ni el Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con las declaraciones hechas por el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, establecen con precisión qué debe entenderse por una Reforma Agraria.

Una Reforma Agraria, es un fenómeno complejo en el que inter-

( 69 ) EL UNIVERSAL.-Enero 29 de 1991, número 26803. (Congreso Nacional Agrario de la Central Campesina Independiente).

vienen factores de tipo sociológico, económico, jurídico y político que integran una estructura agraria; de suerte que la reforma agraria, representaría, en principio, un proceso de transformación de esas estructuras para corregir sus desajustes cualitativos y cuantitativos -problema agraria-, con un sentido de progreso delimitado en cierto contexto axiológico, como lo asevera Guillermo Vázquez Alfaro (70 ).

En el estudio axiológico de la Reforma Agraria, el citado autor, expresa que ésta tiene como propósito esencial la corrección de los desajustes, de las deficiencias de los diversos ámbitos de estructura agraria: objetivo que se integra en un contexto estrictamente valorativo, en el propósito de lograr la productividad de los recursos naturales, materia de la actividad agraria y en un objetivo jurídico político que se expresa en la justicia social, concibiéndose ésta, de manera genérica, como principio de igualdad en las relaciones de cambio y en los procesos de distribución de los bienes; o sea igualdad proporcional y armonía con todos los supuestos, referencias e implicaciones que el concepto formal de justicia conlleva.

Atento a lo anterior, puede hablarse igualmente, que una finalidad de la reforma agraria es la justa redistribución de la tierra, de su rehabilitación y reestructuración de su tenencia, como fórmulas idóneas para combatir el latifundismo.

Ya desde hace tiempo, se ha considerado la importancia que reviste la reforma agraria, en 1960 hubo una conferencia conjunta entre la FAO y la OEA, donde se precisó que para el desarrollo rural y económico de los países miembros, se debe establecer la debida relación entre el hombre como productor y la tierra como haber productivo, lo que resume (70) VAZQUEZ ALFARO Guillermo.- "Teoría Elemental de la Reforma Agraria", Editado por CONCAP, México, 1976, p. 19.

la cuestión de la tenencia de la tierra y plantea los aspectos axiológicos de la reforma agraria; en efecto, tal cuestión presenta, entre otros, éstos aspectos: propiedad y explotación con administración. Supone la necesidad del debido aprovechamiento de los recursos naturales para que sean un factor - dinámico social en la economía.

Poco tiempo después, en el balneario de Punta del Este, Uruguay, se llevó a cabo una reunión de la Alianza para el Progreso, convocada por el - presidente de Estados Unidos de América Robert E. Kennedy, el cual dio gran impulso a las reformas agrarias en Latinoamérica, significándose la de Venezuela y de los avances que se lograron en Bolivia, Perú y otros países.

También en esa década de los 60 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) llevó a cabo una reunión de comité plenario en su sede en Santiago de Chile en 1961, en la cual se ocupó de la defectuosa estructura agraria que predominaba en los países de la región; consideró además esta reunión que el latifundio y el minifundio, presentan características de suma gravedad con repercusiones en aspectos económicos, políticos y sociales y que estos dos sistemas no sólo combinan deficientemente los factores de la producción, sino que crean una estratificación social y una economía perjudiciales al desarrollo cultural y humano de las poblaciones integradas en ellos. Se precisó igualmente, que la médula de la reforma agraria debe ser la redistribución de la tierra, a favor de los cultivadores, de los recursos para producir y de las oportunidades derivadas - del control de la tierra.

La Reforma Agraria  
no es Estática

La Reforma Agraria, iniciada por la Revolución Mexicana -

en 1910 y que tuvo un positivo desarrollo en el sexenio cardenista, ya que hubo positiva voluntad política y entusiasta respaldo popular, obtuvo importantes logros: dignificó y humanizó las condiciones del sector rural mexicano; pero posteriormente y debido al estatismo en el que se le ha atrapado durante más de 70 años, se ha empantanado y ahora, toda su estructura está defectuosa, por lo que se es imperativo llevar a cabo una nueva Reforma Agraria, que se sustente en una más sólida y moderna estructura, como proponemos en el presente Capítulo de nuestro trabajo.

Esta nueva reforma agraria, debe prelación al desarrollo integral del sector rural, como lo dispone la fracción XX adicionada en febrero de 1965 en el texto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se considera que lográndose el desarrollo rural, se generarán empleos y se garantizará a la población campesina el bienestar su participación e incorporación en el desarrollo nacional. En segundo término y como considerara así la fracción XX, se fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo señala el ordenamiento, se expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público.

Asimismo y como lo proponemos en supra 5.1. , la nueva reforma agraria, debe reconocer y ordenar lo relativo, considerando solamente a la propiedad privada, desechando las estatísticas formas tenenciales ejidales, comunales, las de las colonias y terrenos nacionales.

### Cómo Debe Elaborarse una Nueva Reforma

Debemos acudir a Vázquez Allaro ( 71 ), quien señala que el método de la reforma agraria, comprende un vasto proceso que se desenvuelve sucesivamente en varios estadios y que esquemáticamente se reducen a dos: una etapa de planeación o programación y la otra etapa de ejecución. En la primera fase se comprenderían los siguientes aspectos: prediagnóstico, estrategia, diagnóstico del terreno, análisis por zonas o regiones de la problemática de la estructura agraria, elaboración de hipótesis y de objetivos, para llegar a la formulación del plan de reforma agraria, que comprendería la selección de los medios que se pretenden emplear para llevarla a cabo. En la segunda fase, dice Vázquez Allaro, se tratarían de poner en ejecución los planes seleccionados de reforma agraria, incluyendo esta etapa, una fase de experimentación, así como un proceso de verificación y evaluación de los resultados obtenidos, con miras a la corrección y perfeccionamiento de los medios elegidos para realizarla.

En apoyo a su tesis sobre la elaboración de una auténtica reforma agraria, hace alusión a lo expresado por el tratadista Antonio C. Vianco, quien ha expresado que la reforma agraria planificada es la expresión cabal de lo que puede y debe ser una verdadera reforma agraria.

Con lo expresado por los tratadistas antes citados, una reforma agraria, no es lo que piden los representantes de los poderes citados, sino que es todo un proceso científico, en el que deben participar los auténticos protagonistas de los sectores involucrados en el desarrollo del ámbito rural y de la producción, que son el público y el privado (no existe más que en la mente desviada de algunos, el llamado sector social).

Asimismo, la planificación, que es una actividad propia de la moderna ciencia de la administración, tanto pública como privada, es abordada por Marcos Kaplan ( 72 ), quien al hablar de la Planificación en México, expresa que los impactos de la crisis interna y de la internacional, y sus interrelaciones, constituyen para México a la vez una constatación de amenazas, pero también de estímulos para el aprovechamiento de una doble posibilidad. Se trata, señala, por una parte, de preservar la continuidad y permitir la actualización del proyecto histórico de la Revolución Mexicana; y por la otra, de aprovechar las virtualidades de la Constitución de 1917.

El México actual, expresa Kaplan, y el que puede llegar a ser, es el resultado de la Revolución Mexicana, en sí misma y en su desarrollo a través de varias fases.

El proyecto histórico abarca:

A) La liberación de la capacidad de crecimiento económico, de despliegue de la capacidad productiva, para generar la masa de bienes y servicios, con relación a la gama creciente de necesidades y expectativas (materiales, sociales y culturales) de una población en expansión.

B) La creación de condiciones reales para el mejoramiento creciente de las condiciones sociales, en términos de igualdad, justicia, bienestar para todos.

C) El acceso de para todos los habitantes a las posibilidades y beneficios de la cultura, como consumo pasivo y como participación activa en su disfrute y creación.

D) La democratización permanente, en el disfrute y ejercicio de libertades, derechos y garantías, tanto individuales como sociales, y en la

( 72 ) KAPLAN Marcos.- "V Estudios de Derecho Económico".- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986, p. 31.

creación de condiciones para la activa participación de habitantes y ciudadanos en las decisiones que los afectan.

E) Legitimidad y consenso para el sistema político y el Estado, - en términos de representatividad real y de fuerza y eficacia para la mayor autonomía posible en los procesos de decisión internos, y en su actuación internacional.

Es prudente agregar nuevos elementos para enriquecer el proyecto - nacional y así poder sentar las bases de una nueva reforma agraria:

- Prioridad de los intereses generales de la sociedad rural sobre los grupos minoritarios y tendencias particularistas.

- Garantías para la continuidad del crecimiento cuantitativo, en cuanto a la acumulación del capital y la productividad, en armonización con los objetivos de desarrollo integral del sector rural (satisfacción creciente de las necesidades básicas, de supervivencia y más allá de ella, de la población).

- Orientación prioritaria hacia los mercados internos y regionales, urbanos y rurales.

- Reorientación de la producción en el campo de hacia la disminución de los puntos de estrangulamiento del crecimiento y del desarrollo (bienes de capital, y bienes-salario; insumos básicos, infraestructura económica y social; capacitación y especialización).

- Redefinición de la jerarquía de necesidades sociales y de las prioridades de satisfacción.

- Revalorización de la sociedad y de la población rurales a través de políticas coherentes de productividad, producción, empleo, mayor ingreso y bienestar.

- Mayor articulación entre el sector industrial-urbano moderno, y el sector rural más tradicional de agricultores y pequeña producción mercantil.

- Reducción del éxodo rural, como prerequisite para el aumento de la productividad en alimentos y materias primas, y para el control planificado del crecimiento urbano.

- Prioridad de la acumulación nacional, y definición de un papel subordinado y controlado para el aporte y la actividad de recursos externos, especialmente la inversión privada extranjera.

- Expansión y redistribución progresiva del ingreso, en favor sobre todo, de los grupos mayoritarios y de las regiones subordinadas y postergadas, con tendencia a la conjugación de las exigencias de justicia y solidaridad sociales, de democratización integral, de estímulo a la inversión - productiva, de extensión vertical y horizontal del mercado, de legitimidad y consenso para el sistema político.

Ventajas de la  
Nueva Reforma

+ Permitiría el desarrollo e incorporación del sector rural, integrado aproximadamente por el 47% de la población total del país, a los planes de desarrollo.

+ Fortalecer al sector productivo primario del país, a las posibilidades que ofrece el Acuerdo Trilateral de Libre Comercio, que entrará en vigor próximamente.

+ Cumplir cabalmente con los postulados de la Revolución Mexicana, llevando bienestar y dignidad al sector marginado por siglos.

+ Resolver el déficit en la producción de alimentos básicos, que nos han creado una dependencia casi total, que representa la injerencia y presiones políticas y económicas de quienes nos proporcionan los alimentos.

+ Los productores mexicanos y el campo mexicano, si pueden llevarnos a la autosuficiencia y a la posibilidad, de una vez satisfechas nuestras necesidades, proporcionar alimentos a bajo precio a países necesitados de nuestros excedentes.

## 5.2 PRODUCCION CONCERTADA ENTRE CAMPESINOS, COMERCIANTES, INDUSTRIALES Y EXPORTADORES

No oeben albergarse temores sobre el destino que podrian co-  
rrer los productores, una vez liberados del oprobioso paternalismo oficial,  
pues en su mayoria, siempre han estado capacitados para resolver sus  
problemas por complicados y dificiles que estos sean.

Se ha dicho que los campesinos mexicanos han llegado a la mayoria  
de edad, lo cierto es, que siempre han sido mayores de edad, en la historia  
de nuestro pais, han tenido papel protagónico en los más trascendentales -  
conflictos armados en que se ha visto envuelto el país: son autores de la  
independencia política, social, económica y jurídica de México, en 1810 y  
posteriormente, en la revolución de 1910, dieron su sangre por desterrar -  
la dictadura y establecer las bases jurídicas, económicas y sociales para lo-  
grar nuestro desarrollo para lograr el bienestar general de la población.

La mayoria de los productores mexicanos, está capacitado para -  
hacer frente a los retos que nos está presentando la inserción de nuestro  
país en contexto de la economía global y sobre todo para aprovechar la -  
coyuntura que se presentará con nuestra inclusión en el acuerdo tri-  
partita, que hasta el momento y sólo por meras elucubraciones, ya que se  
ha ha informado parcialmente y no han participado debidamente acredita-  
dos los sectores primarios, secundario y terciario de la economía, las pres-  
pectivas no son muy halagüenas y menos para la agricultura y ganadería -  
mexicanas, que están siendo sustituidas por las importaciones masivas que  
hace el gobierno federal de productos de estas importantes ramas.

Debe desterrarse definitivamente cualquier diferencia que pudiera  
haber habido entre los productores primarios, los comerciantes y los indus-

triales, ya que este divisionismo ficticio, sólo beneficia a otras fracciones - que disputan la supremacía del poder político en México.

**Es Válida la Unión  
Comerciante-Campesino**

La concertación sí es posible, el único obstáculo son los propios organismos del gobierno que tratarían de cualquier modo de detener esta reunión por que así se estaría sustituyendo, expresa el licenciado Reed Torres, - asesor técnico del Director de la Confederación de Cámaras de Comercio - (CANACO) y de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio - (CONCANACO), en una entrevista concedida a estudiantes de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNAM ( 73 ).

La ganancia y su medio de manipulación desaparecerían, porque - otros grupos se unirían y harían sus concertaciones y provocarían que el - estado quedara fuera de la jugada.

Esto de la concertación, precisó Reed Torres, se ha tratado, - pero la presión política no nos ha dejado realizarla; si se pudiera quitar este gobierno intervencionista y crear uno que sólo vigilara, se lograría una - unión comerciante -campesino y se lograría la producción óptima en el campo y volver a lo nosotros llamamos: Creer en la palabra, sin tener que hacer un contrato formal, sólo la palabra cuenta, como hace algunos años todavía era válida y como es entre los campesinos y quitarles la idea de que nosotros somos unos monstruos acaparadores y que por nuestra culpa el país está como está, y por medio de nuestras palabras crear una unión fuera del contexto judicial; sinmo crear una una amistad y ayuda mutua. esto provocaría una producción óptima del 100% y ganancias a la mitad para todos. Así se eliminaría al gobierno y a los intermediarios y se crearía un orga-

( 73 ) Seminario sobre "La Problemática Agraria en México", realizado por el Grupo Ocosingo a cargo del autor de este trabajo, que llevó el nombre del eminente maestro Dr. Lucio Mendieta y Núñez. (1991)

no de gente comerciante y agrícola capaz y más que nada, darles un sueldo suficiente para eliminar la corrupción y no caer en lo mismo.

Esto sería lo Óptimo que nosotros perseguimos, dijo finalmente el asesor de las confederaciones de comerciantes organizados de México, para crear además, un mundo de verdadera gente no de monstruos en disputa.

**Es muy Positiva  
la Inversión Mixta**

Durante la visita que hizo el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari al ejido de Vaquerías en el Estado de Nuevo León, el 28 de marzo de 1991, manifestó que la sociedad entre ejidatarios e inversionistas privados es un camino fundamental para el desarrollo agropecuario de México. ( 74 ).

El Presidente se reunió con campesinos y sus familias, de ese ejido a quienes dijo que la primera asociación entre ejidatarios e inversionistas privados para desarrollar una zona de riego en Vaquerías, es una experiencia importante para el campo mexicano.

Manifestó que cuando recorre diversos puntos del país, principalmente comunidades rurales: "le hablan de Vaquerías"; "Ya se oía en el campo mexicano que algo nuevo está sucediendo en Nuevo León, en una pequeña comunidad, que está llamando la atención de muchos campesinos y les está interesando".

Al respecto, Salinas de Gortari precisó, que "ésta será una experiencia importante que se va a reflejar en mayores niveles de producción, porque nuestro país necesita producir más alimentos".

Asimismo, precisó que el capital privado (en este caso de industriales), apoyando el trabajo de los ejidatarios, es un camino fundamental para avanzar en el desarrollo agropecuario del país.

( 74 ) EL UNIVERSAL, Publicación aparecida el 29 de marzo de 1991, Número 26862.

El Presidente de México, resaltó en esta ocasión, la importancia que reviste que por primera vez en el proyecto agropecuario de Vaquerías, se reúnan campesinos y ejidatarios con empresarios del país, para buscar la reactivación del campo mexicano.

#### **Debe Privilegiarse la Producción de Básicos**

La factibilidad de la unión libre de los campesinos productores con industriales, comerciantes y exportadores, es factible, viable y sobre todo, necesaria y conveniente para hacer frente a las cada día más crecientes necesidades de alimentos básicos para la alimentación humana y animal, que se complementan para alcanzar la suficiencia alimentaria, buscando alcanzar el más elevado rango de nutrición que actualmente es de los más bajos del mundo, ya que provocan tal estado de desnutrición que es causal de la muerte, sobre todo, en el sector rural y urbano marginados.

En el consumo nacional de alimentos, influyen en forma determinante la inequitativa distribución del ingreso, la reducción en el crecimiento de la producción nacional de alimentos básicos, su desviación hacia propósitos no alimentarios y su deficiente distribución interna; sin dejar de considerar de considerar el impacto de factores demográficos, culturales y educativos en el comportamiento del consumo. Si la desnutrición afecta a grupos importantes de la sociedad, es conveniente, señalar que : es dos veces más frecuente, en promedio, en las zonas rurales; prevalece y es más grave en el sur, centro y sureste del país y afecta especialmente a a los niños, - madres gestantes y en etapa de lactancia, y a los ancianos.

De los dos millones de niños que nacen anualmente en el país, - 100 mil mueren durante los primeros años de vida por factores relacionados con la mala nutrición y un millón sobrevive con defectos físicos o mentales

debidos a insuficiencias mentales.

De acuerdo a con los resultados de las encuestas levantadas en - 1979 por el Instituto Nacional de la Nutrición, 19 millones de personas pre sentaban grave déficit en su consumo de calorías y proteínas; de éstos, - 13 millones habitaban en áreas rurales y 6 en centros urbanos. En las pri- meras, alrededor de 6 millones eran menores de 14 años y en los egundos, 2.7 millones (las cifras en 1991, arrojarían resultados alarmantes, debido al deterioro sufrido por el poder adquisitivo de los salarios que no permiten adquirir más de lo necesario para la subsistencia y a la contracción del gasto público, que llevó a la ruina al campo mexicano).

Otra cifra contundente es la siguiente: "Del total de la población - del país, solamente alrededor del 10 por ciento de los habitantes, ingiere die tas varias, ricas, suficientes y casi siempre equilibradas, aunque una parte de ellas incurre en dietas excesivas y desequilibradas.

En su análisis de la situación alimentaria, hecho por la Comisión Na cional de Alimentación ( 75 ), dice que la situación alimentaria mundial se ha convertido en un tema central de discusión y análisis, de formulación de ini- ciativas, así como de enfrentamientos derivados de intereses contrapuestos. El llamado a la cooperación internacional, para eliminar el hambre y la - desnutrición ha sido preocupación fundamental en todos los foros interna - cionales en la pasada década. Sin embargo, dice el análisis de PRONAL, los resultados han sido mínimos y la situación tiende a agravarse..

Al referirse a nuestra dependencia externa alimentaria, señala que "como resultado de la disminución del dinamismo de la producción interna - de alimentos, de la pérdida del control sobre el proceso y la desvinculación de sus faes, así como de los cambios en la composición de la demanda, se- recurrido -sobre todo en años recientes- a la importación creciente no, sólo

de granos, semillas oleaginosas y lácteos, sino también de insumos y maquinaria. La tendencia general que se observa, dice el análisis, es alarmante, - pues el volumen de importaciones ha crecido en forma acelerada. Así que, - en tanto que en el quinquenio 1965-1969 se importaron 263 mil toneladas de granos básicos, oleaginosos y sorgo, en el trienio 1980-1982 se importaron más de 20 millones de toneladas de los productos mencionados. Por otra parte, las importaciones de leche y huevo en el período 1972-1975 - fueron de 3.3 millones de litros y 170 toneladas respectivamente. La importación estimada en el bienio 1980-1981 es de 7.5 miles de millones de - litros de leche y de 18.4 miles de toneladas de huevo. Existe también, enorme dependencia en cuanto a insumos, equipos y, lo que es aún más grave, de semillas y líneas genéticas.

Sin recato alguno, éste fue el informe de la situación alimentaria del país, hecha al final del sexenio pasado, y lo que es peor, se ha empeorado, teniéndose que importar más tonelaje de alimentos, que en el período anterior equivalía a más de 7 mil millones de dólares, ésta cifra, desde luego, ha aumentado, afectando considerablemente la situación financiera de México.

Perspectiva poco favorable del TLC

La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, pone a México en riesgo de permanecer en la misma situación económica en que se encuentra, de crisis, donde su ventaja fundamental estriba en la mano de obra barata, situación que ya no favorece el desarrollo del país, señala un estudio de especialistas de la Facultad de Economía de la UNAM, pedido por la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados.

Puntualizan en su estudio los economistas, que no obstante que la firma del tratado favorecerá en lo inmediato a ciertos sectores productivo textiles y de la confección, pero en otros tendrá impactos que ya se prevén desde ahora: en la pequeña y mediana industria y en la producción de granos básicos.

En suma, dice los expertos, se teme que se sujete a nuestro país a su actuales ventajas comparativas, sin posibilidades reales de crecimiento.

#### Desinformación y Desorientación

Como se ha expresado en anteriores subcapítulos, con la incorporación de nuestro país al tratado en cuestión, se ha desatado una serie de especulaciones y conjeturas que han causado desorientación en el sector privado del país.

Si bien, nos hemos podido percatar del informe de la coordinación de la Comisión Nacional de Alimentación, que tenemos que importar sumas millonarias de toneladas de granos y semillas oleaginosas para producir aceite alimenticio, el Tratado de Libre Comercio no podrá afectar más la producción de alimentos básicos, que la reducción y cancelación de apoyos crediticios para la producción, está llevando a cabo el gobierno federal antes de la firma del citado tratado.

La situación cada día se torna más grave y solamente como se propone en este subcapítulo del trabajo, la producción concertada entre los entes privados que tienen la responsabilidad de atender las necesidades alimentarias de la población en la cadena completa que comprende desde la producción, la comercialización, la transformación hasta llegar al consumidor final, se podrá resolver lo que la ineficiencia y corrupción de los organismos gubernamentales no ha podido resolver.

### Pocos Serán Beneficiados con el Nuevo Orden Mundial

Casi simultáneamente, surgieron dos voces en relación con las nuevas relaciones económicas que llevan a cabo los EE. UU., la primera, de una comentarista editorial: Lucinda Nava Alegría ( 76 ) y la de la representante estadounidense para el Comercio: Carla Mills, y las dos coinciden en que los propósitos de los tratados que celebra el gobierno norteamericano, tienen a la creación de un nuevo orden económico mundial.

La comentarista mexicana, señala que "el Tratado de Libre Comercio, tal y como lo ha señalado acertadamente la dirigencia de la AFL-CIO (la principal central obrera norteamericana), es el tratado de los ricos de las transnacionales, en función de cuyos intereses la política se desarrolla y los gobiernos actúan; la guerra del Golfo Pérsico es un ejemplo, librada con los instrumentos de destrucción producidos y comercializados por las transnacionales, mismas que se beneficiarán también en la fase de la reconstrucción. Lo que es claro, es que el tratado de los ricos, perjudicará, sin lugar a dudas, a los trabajadores de ambos lados de la frontera; los niveles de productividad más elevados de los norteamericanos y canadienses, serán utilizados como presión para una mayor sobreexplotación de los trabajadores mexicanos, al mismo tiempo que los bajísimos salarios mexicanos, servirán para comprimir los niveles salariales en EE.UU. y Canadá. Se crearán nuevas fuentes de trabajo sólo en las ramas productivas, en los países y con las condiciones que a las transnacionales convenga; evidentemente, en México lo que prevalecerá será la industria maquiladora, con su infamante régimen laboral y el desempleo estructural mexicano, y de manera muy particular la subvaluada mano de obra femenina, constituirán un enorme ejército industrial de reserva que presionará a la baja y de manera global, las condiciones de trabajo en los tres países involucrados en el TLC".

( 76 ) Informaciones aparecidas en EL UNIVERSAL, los días 22 y 23 de abril de 1991, números 2266 y 2267.

### El Destino de la Agricultura Mexicana

La editorialista Nava Alegre, ya citada, expresa que además de los peligros que se ciernen sobre los trabajadores fabriles, al referirse a la actividad agrícola, señala que "otro asunto espinoso es por supuesto el de la agricultura, aquí están involucrados el GATT, la Ronda de Uruguay y - los famosos subsidios que cada quien entiende a su modo y conveniencia; en medio del embrollo, la política del Gobierno (mexicano) - y desgraciadamente las organizaciones del CAP (Congreso Agrario Permanente, creado por la actual administración pública) están siendo arrastradas en el mismo sentido - se inclina a la peligrosa negociación "producto por producto", bajo el criterio de la rentabilidad; por esta vía habrá una menor resistencia frente al proteccionismo norteamericano, y México podría quedar convertido en exportador de hortalizas y fruta e importador de granos básicos, con lo que - la dieta del pueblo mexicano quedará determinada por el Tratado de Libre Comercio".

### El Comercio Impulsa a la Economía Global

En Washington, capital de los EE.UU., la representante de George Bush para el Comercio, señora Carla Hills, durante la firma de un acuerdo búlgaro-estadunidense, expresó que "el objetivo de Estados Unidos es crear un nuevo orden mundial que asegure la prosperidad y la estabilidad".

Dijo que EE.UU. cree firmemente que el comercio impulsa el crecimiento de la economía global. Desde la creación en 1947 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), nuestra constitución global sobre comercio, las naciones del mundo han reducido en más de 75% las tarifas, y como resultado de esta colaboración internacional, el comercio ha crecido de manera explosiva de unos 60,000 millones de dólares en 1950 a casi cuatro billones actualmente".

Por las anteriores razones, afirmó la Hills, Washington - procura negociar acuerdos multilaterales y bilaterales con los países "comprometidos a lograr los beneficios del mercado abierto. Bush ha enviado al Congreso proyectos de ley para la creación de un mercado común hemisférico, desde Canadá a Chile. Todos tenemos mucho para ganar de esta cooperación mutua. Esta expansión enorme del comercio global ha impulsado un crecimiento espectacular de la economía del mundo y de Estados Unidos".

5.3 DESAPARICIÓN DE ENTIDADES INEFICIENTES  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En la renovación administrativa de cada sexenio gubernamental, el Jefe del Ejecutivo Federal y sus más cercanos colaboradores, cuestionan la eficiencia de las instituciones que la Ley Orgánica de la Administración - Pública les tiene encomendadas, y siempre, se presentan barruntos de cambios o supresión del algunas de ellas, y así ocurrió al comienzo de la presente administración (1969-1974), en que se consideró por necesario suprimir las Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de la Reforma Agraria, para sustituirlas por una sola dependencia: la Secretaría de Desarrollo Rural, incorporándole las funciones que tiene establecidas constitucionalmente a la actual de Reforma Agraria, pero funcionando solamente como un subsecretaría de la nueva institución administrativa.

El proyecto de cambio, ya es de hace mucho tiempo, pero lo más conveniente y así lo postulamos con todo el rigor y seriedad académica y basándonos en criterios de racionalidad, deben desaparecer todas las dependencias del llamado "sector agropecuario", por costosas, ineficientes y porque a través de ellas y en ellas, se realizan corruptelas, por lo que deben desaparecer de acuerdo con la renovación moral de la sociedad, que debe comprender en primer término a las instituciones de servicio público.

Habrà que reconocer, que en la corrupción, que se ha extendido a todos los ámbitos sociales y que afecta a los campesinos, han tenido participación destacada, los integrantes de la netasta burocracia agraria.

Los más recientes casos de corrupción -se acue a informaciones periodísticas, por ser los medios de información y conocimiento de más -

reciente presencia para el apoyo de las hipótesis en que se funda esta obra -  
esta investigación- fortalocen ésta propuesta de desaparición de entidades -  
oficiales del sector agropecuario y forestal, que han demostrado ser total-  
mente ineficientes, inútiles, corruptas y que representan un enorme gasto -  
que se resiente en la entrega de bienes y servicios, para el bienestar de la  
población mexicana.

#### Obstáculo para el Desarrollo Rural

El Banco Mundial, el Consejo Nacional Agropecuario, investigadores  
de la UNAM y consultores internacionales, coinciden en el diagnóstico de  
considerar al gobierno mexicano, como negativo conductor del desarrollo -  
rural.

Producto de una encuesta, se obtuvieron los siguientes resultados sobre  
el papel que juega el "Estado" en el desarrollo del sector rural, a través  
de las políticas y de las instituciones administrativas que participan en la -  
ejecución de las mismas. Las opiniones coinciden en el diagnóstico, pero di-  
fieren en los remedios que se aplicarán para resolver los problemas.

Se establece en términos generales, que el "Estado", como conducto  
del desarrollo rural durante los últimos 70 años, enfrenta hoy los más seve-  
ros cuestionamientos sobre su participación y responsabilidad en la dramáti-  
ca caída de este sector en la economía y hay quienes los califican como un  
obstáculo para avanzar en las reformas que permitan al sector agrícola supe-  
rar su crisis.

Un informe confidencial del Banco Mundial asegura que la inter -  
vención estatal en el sector agrícola y, particularmente en la fijación de pre-  
cios de garantía, ha representado un papel descapitalizador en el medio rural.  
Al respecto, José Luis Calva, miembro del Instituto de Investigaciones Eco -  
nómicas de la UNAM, sostiene que "de hecho las políticas económicas e" -

estructuradas a partir de 1985 han profundizado la crisis del campo y puesto en riesgo la soberanía nacional". Unos y otros coinciden en que las políticas macroeconómicas ejecutadas tanto por la administración de Miguel de la Madrid como la de Carlos Salinas de Gortari, han sido adversas para el desarrollo del sector agrícola, en particular a partir del programa de estabilización de precios puesto en marcha el 15 de diciembre de 1987.

El Consejo Nacional Agropecuario, organismo de carácter privado, afirma que como consecuencia de los pactos, el nivel relativo a los precios de garantía de los productos básicos ha quedado sistemáticamente rezagado con la consecuente descapitalización de los productores. Los encuestados de la publicación, señalan que el documento del Banco Mundial "elaborado estrictamente para "uso oficial", destaca que el control oficial en los precios de los alimentos básicos se ha constituido en el más formidable obstáculo a las reformas de la agricultura e impide la eliminación de políticas antiagrícolas que afectan a este sector.

Para el Banco Mundial, la solución a los problemas del sector agropecuario mexicano, se ubican en el retiro, paulatino, pero definitivo, de la rectoría estatal, que ha bloqueado la sanamarcha del sector y considera que el proyecto de Carlos Salinas de Gortari, es congruente con tal tendencia.

Por su parte Consultores Internacionales, afirma que asesora a empresarios mexicanos y transnacionales en términos de inversión, y afirma que del nuevo enfoque que se de al campo dependerá el avance. "Modernizar al campo, implica que los campesinos sean quienes determinen sus programas de producción y sistemas de trabajo, que se tengan esquemas equitativos de asociación entre productores y empresarios, que con apego a la ley promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos".

### Graves Daños Ecológicos por las Políticas Erróneas

Hay insuficiencia alimentaria por los errores oficiales, señala el doctor José Zarukhan Kermex, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien denunció que el 70% de las tierras cultivables del territorio nacional sufren una erosión acelerada, lo que impide una producción agropecuaria adecuada para satisfacer las necesidades internas del país. Este deterioro ambiental, ha llevado al país a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y ha provocado la disminución de la productividad en el campo, señala el Rector universitario.

Sostuvo asimismo el doctor Zarukhan, en declaraciones hechas en la estación de biología de la UNAM, establecida en Chamela, Jal., que "los criterios equivocados de las autoridades limitan la aplicación de una política agraria adecuada para mejorar la productividad del campo." (77).

#### Es Inadecuada la Explotación del Suelo

El empobrecimiento de la población rural aumenta; los recursos naturales - suelos, agua, bosques, y fauna - se desgastan por una explotación inadecuada, regida por políticas oficiales erróneas, al punto que en el agro se vive una hora definitiva ante la urgencia de resolver la baja productividad, la marginación y la miseria, coincidieron la CNC, UGOCM, CIOAC, UNORCA y UGOCP (78).

De esta encuesta realizada entre dirigentes de organizaciones de campesinos se desprende que "el agro, es un mosaico en el que coinciden las explotaciones comerciales de alta rentabilidad, campesinos con menos una hectárea, una masa rural asalariada de magros ingresos, un sector ejidal y comunal sin respaldos económicos y técnicos.

- ( 77 ) EL UNIVERSAL.- Publicada enero 29 de 1991, número 26803.  
( 78 ) Reproducido en la publicación arriba citada el 25 de febrero de 1991, número 26830.

Además de las carencias, ya ancestrales del campo mexicano, los encuestados agregaron, el deterioro del potencial productivo, el coordinador de asesores de la Confederación Nacional Campesina, Néstor Fernández Vertti, indicó que de 145 millones de hectáreas en las que se estudió la calidad de los suelos, 131 millones de hectáreas presentan problemas de erosión. La tierra se vuelve estéril, dijo, por la inadecuada explotación.

#### Más Contra las Políticas Oficiales

La política agropecuaria deteriora más al agro marginado y no ofrece ni transformaciones de fondo ni apoyos suficientes a los campesinos que competirán con los grandes agricultores de Estados Unidos de América, opinan los dirigentes campesinos de la CIOAC, CODUC y CNPA, quienes reprocharon al gobierno federal la falta de información sobre los términos en que negociará con Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio en su capítulo agropecuario ( 79 ).

Advertieron, que las escasas inversiones realizadas por la Secretaría de Agricultura en el sector, han dado al traste con la producción y el nivel de vida de los campesinos, y aseguraron que el ejidatario, contra lo que se diga, todavía no es dueño del proceso productivo de alimentos y materias primas. Asimismo, en relación con la llamada Comercializadora de Productos Agropecuarios (oficial), que se va a poner a funcionar, sostuvieron que no va a permitir que esa paraestatal sólo sirva para dar orientación en materia de precios al mayorista.

A la Secretaría de la Reforma Agraria, le recriminaron los dirigentes de estas organismos campesinos, el desarrollo del proyecto de asociación en participación de Vaquerías, N.L., donde aseguraron, los ejidatarios en su propia tierra están contratados a salario mínimo y los inversionistas - se benefician de la explotación de los recursos naturales y humanos.

### Podredumbre en la Burocracia Agraria

La Confederación Nacional Campesina, -aún cuando es considerada como un organismo oficial-, admitió los manejos corruptos de la mayoría de sus líderes de las asociaciones rurales de interés colectivo, que han sido usadas como negocios particulares en colusión con funcionarios de la Reforma Agraria ( 80 ).

Dentro de las 18 uniones de productores de rama, por muchos años los líderes cacicistas que atribaron al poder fueron de membrete, carecieron de apoyo y de compromisos con la base campesina; esas dirigencias no se han ido del todo y reaccionan al cambio con prácticas caciquiles, oponen resistencias e incurrir en manipulaciones.

Agregó, el Secretario de la Coordinadora de Uniones de Producción, de la Confederación Nacional Campesina, Helio García Altaro, que la mala fe de los líderes causó ya el fracaso de las uniones rurales de interés colectivo. "Hay mucha corrupción, en esas asociaciones que aglutinan grupos de ejidos en regiones enteras y que en los discursos de los funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, se exponen como ejemplo de las formas superiores de organización agraria".

Más adelante, el dirigente cacicista denunció que "La propia Secretaría de la Reforma Agraria, tiene mucho qué ver en este problema de corrupción general, ya que sus jefes de promotorías, al actuar con intereses personales, imponen y reeligen a dirigentes de asociaciones rurales de interés colectivo. Esas asociaciones, señaló además, funcionan desde la década de los sesenta, y en veinte años en ninguna ocasión la CNC revisó su operación, problemas, frustraciones o sus éxitos.

( 80 ) Publicado en EL UNIVERSAL, el 3 de abril de 1991, número 26867.

**No Apaga Incendios  
y se Pierden Bosques**

Muchos son los cargos que se hacen sobre la pésima actuación de funcionarios de la SARH: el Frente Cívico Popular, en Puebla, Pue., demandó la renuncia del delegado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la entidad, por no asumir su responsabilidad en los incendios - devastaron los bosques de la Malinche, el Popocatepetl y el Iztaccihuatl y reclamó mayor energía de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para evitar que la descentralización industrial de la capital del país, provoque la instalación de empresas contaminantes en el territorio poblano ( 81 )

Por otra parte, productores de ganado yucatecos, acusaron a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de querer impulsar la ganadería con animales enfermos, tal se desprende de la denuncia presentada en contra del ex delegado de la SARH en el Estado de Yucatán, Alberto Banuet Abhari, yerno del ex gobernador de Tabasco Leandro Rovirosa Wade. Ante la denuncia, el nuevo delegado de la SARH, Jesús Conde Medina, consideró que la muerte de los carneros "son bajas no deseadas, pero dentro de los límites aceptables. Diagnosticó, que los animales habían muerto de "stress" que sufrieron al transportarlos ( 82 ).

Medio de Control  
más que de Ayuda

Otra de las dependencias del llamado "sector agropecuario", que - más daños ha causado al país, es la encargada de la comercialización del - sector rural, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. de C. V. (CONASUPO), que también consideramos muy necesario que desaparezca y - deje de realizar actividades que están señaladas a la iniciativa privada.

( 81 ) y ( 82 ) Informaciones publicadas por EL UNIVERSAL en abril 1 - de 1991 en el número 26865.

Citando nuevamente la investigación realizada durante el "Seminario sobre la Problemática Rural en México. Dr. Lucio Mendieta y Núñez", a que nos hemos referido anteriormente, el Licenciado Reed Torres, asesor del director de la CANACO Y CONCANACO, expresó que la CONASUPO, es una institución creada para acumular y distribuir alimentos para evitar el acaparamiento y el ocultamiento de los intermediarios y los comerciantes para garantizar una canasta básica y así controlar los precios para ayudar a la gente de escasos recursos. Eso fue principalmente el propósito de su creación, pero en la práctica, dice el Lic. Reed Torres, fue otra cosa, porque los mismos (CONASUPO) acaparan la producción; lo que venden es de segunda y lo de primera lo exportan y triplican los precios pagados a los agricultores. Además, si no se le vende a CONASUPO no se le podía vender a otra persona y las cosechas se echaban a perder, porque los extorsionaban tanto por haberles hecho el préstamo sea en dinero o en granos o por amenazas. Esto ha provocado un abandono del 11.5% de los campesinos a las principales ciudades del país o al extranjero y las tierras ya no producen y se quedan como una tierra muerta, porque así el campesino puede sostener a su familia y de otra manera no la puede sostener.

Finalmente, el asesor empresarial, dijo a los alumnos de la Facultad de Derecho de la U.N. A. M., que lo entrevistaron, que los anteriores fenómenos provocan una gran disminución de la producción, porque el único acaparador es el gobierno a través de la CONASUPO y si en algún momento no hay producto ellos son los que lo esconden para encarecerlo y así poder manipular al pueblo por el medio de que la CONASUPO les da ese producto más barato para así tener contento al pueblo. En realidad es un medio de control más que de ayuda, afirmó Reed Torres. ( 83 ).

( 83 ) Aparece esta entrevista en la memoria que sobre el Seminario Lucio Mendieta y Núñez, se donó a la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la UNAM.

### Loca Acirada del Campo, el Estado

Poco a poco, y desde hace ya algunos años, el gobierno federal, desentendiéndose del campo, la producción agropecuaria y forestal no le interesan en lo más mínimo, sobre todo, en la vasta superficie temporalera del país, - que a pesar de ser altamente productiva sobre todo, en los pequeños microclimas que tiene nuestro país, se encuentran grandes terrenos yermos, en - acatamiento a las "políticas" del gobierno de Estados Unidos de América a través del Banco Mundial, como empezaron a implementarse desde el gobierno del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

### Suspensión de los Créditos al Campo

Por acuerdo del actual Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, el 18 de abril de 1990, en Tomatlán, Jal., el Secretario de Agricultura y Recursos Hídricos, dio a conocer que el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), se congelaría por seis meses (no perdonó) los adeudos por las carteras vencidas de los productores, correspondientes a los adeudos por por ciclo otoño-invierno 1988-1989 por seis meses, pero tendrían que pagar -antes que se les otorguen nuevos créditos- lo que adeuden, del ciclo otoño-invierno pasado (fiscal de 1989). Se dio a conocer asimismo, que las deudas de 1988 para atrás, no generarían más intereses (congeladas), trato especial: a partir de octubre de 1990 deben empezar a pagarse.

Se dijo, que la cartera vencida asciende a 2.2 billones de pesos; de los cuales, corresponden 1.2 billones a capital prestado y 1 billón, a los intereses.

Acelerando así la descapitalización casi total del campo mexicano, la -

cual ha sido mitigada en parte, por medio de créditos insuficientes y arbitrariamente repartidos entre algunos campesinos favorecidos.

#### Adelgazamientos en la la Cabeza del Sector

En febrero de 1991, el Subsecretario de Políticas y Concertación de la SAREH, informó que "la agricultura empezó a salvar la crisis de rentabilidad que padeció por más de 10 años (?) y anunció el adelgazamiento adicional del aparato oficial, de modo que la producción de alimentos deje de "estar erróneamente (sic) intervenida por el gobierno" ( 84 ).

Agregó que "muchas plazas de burocratas improductivos (sic) serán ocupados en lo sucesivo por técnicos agropecuarios que radicarán en los ejidos mejor cotados para la producción comercial".

Indicó asimismo, del adelgazamiento del sector paraestatal agropecuario: de 36 entidades paraestatales en poder de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el gobierno se quedará este año (1991) con sólo 24 empresas, que estarán sometidas a un redimensionamiento y a la revisión de sus objetivos fundamentales. En adelante, agregó, la agricultura será una actividad más libre".

#### Imposible Aumentar la Producción de Alimentos

Es casi imposible que México pueda incorporar las 4 millones de hectáreas adicionales susceptibles de riego con que cuenta, y que representarían 16 y 20 millones de toneladas de alimentos más al año, debido a la crisis del campo, su descapitalización, la falta de recursos económicos del gobierno y en cierta medida incapacidad técnica (sic), reconoció el subdirector de Infraestructura Hidroagrícola de la Comisión Nacional del Agua. Preciso este funcionario de CONAGUA que se requieren por lo menos 8 - billones de pesos para aumentar en 4 millones las tierras susceptibles de riego. En la actualidad las 6 millones de hectáreas que se encuentran bajo ( 84 ) EL UNIVERSAL, abril 8 de 1991, número 26872.

ese régimen, producen alrededor del 60% de los alimentos en el país, no obstante que las de temporal ascienden a 15 millones de hectáreas, pero en que los índices productivos son muy bajos.

Subrayó, que en el presente sexenio, tan solo se habrán de incorporar al riego 400,000 hectáreas de las 4 millones que pueden incorporarse a ese régimen, debido a la falta de recursos financieros.

Dio a conocer que de los 77 distritos de riego que hay en el país -que para conservarlos en condiciones normales se requieren de por lo menos 150,000 millones de pesos anuales-, sólo se entregarán 20 en la presente administración a los productores para que los manejen y administren. Estos son los más grandes, y en su mayoría pertenecen al noroeste y norte del país. El resto es difícil entregarlos, debido a las dificultades que enfrentan, pues en los últimos 15 años carecieron de conservación, por lo que su situación es muy difícil (sic).

#### Drástica Disminución de Inversión Pública

En un documento de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que apareció en febrero de 1991 ( 85 ), se dice que "el sector agropecuario ha quedado lejos de contribuir positivamente en la política de incrementar exportaciones y reducir importaciones, a la vez que la reducción del gasto, producto de la política de ajuste, afecta la demanda de los productos del campo; debilita los servicios de apoyo; suprime subsidios a productores y consumidores, y encarece el uso de insumos y equipos, reconoció la SARTI.

Al mismo tiempo, consideró que la contracción de la inversión pública ha eliminado, casi prácticamente, toda la gama de subsidios públicos que recibía el sector, con lo que la liberalización de la economía ha prj

vado a la agricultura de apoyos que tradicionalmente sustentaban su desarrollo, planteándole el desafío de superar la situación actual de crisis, en los marcos de un funcionamiento más "espontáneo" del sistema económico.

Este documento, se la SARI, señala que la inversión pública agropecuaria ha disminuido drásticamente desde 1980, sin que su declinación corresponda a un avance compensatorio de la inversión privada.

Sigue la Retirada:  
Agricultura "Libre"

El actual subsecretario de Política Social y Concertación de la SARI, Gustavo de Anda ( 86 ) considera que "es necesario adecuarse a los cambios que vive el agro nacional, pues tienen un claro sentido social, sobre todo porque toman en cuenta a las organizaciones sociales de productores. Aseguró asimismo, que "ya quedó atrás la época de mantener la división entre los sectores social y privado en el campo (sic), y manifestó que "el cambio estructural del agro, en el cual se pasa a una agricultura libre donde el centro del desarrollo rural está sustentado en las organizaciones de productores, debe darse con cuidado, pues implica recrear una cultura en la producción a la altura de las nuevas circunstancias".

En lo que está acertado este funcionario, es en destacar la necesidad de una vinculación estrecha entre el sector social (productores) y el - privado, para que los campesinos y agentes económicos encuentren los mecanismos de la cadena de producción hasta su comercialización, caracterizados por ser estables y con acceso a los canales de fomento.

"Peloteamos con  
los Sectores"

Durante una comparecencia que tuvo el subsecretario de Planea -

( 86 ) Publicación de EL UNIVERSAL, 1 de abril de 1991, número 2668.

reacción de la SARTI, doctor Luis Téllez, a los cuestionamientos que le hizo el diputado priísta Demeterio Sodi, sobre que poderosos grupos agrícolas estaunucenses piden a su congreso presione a México para que cambie su política agraria y desaparezca el ejido, a fin de incrementar el mercado de la tierra y elevar la producción y la productividad antes de firmar el Acuerdo de Libre Comercio, el funcionario del sector agropecuario elucidó el tema del cambio estructural en el agro nacional y al referirse al Acuerdo de Libre Comercio, reconoció que a cinco meses de que se inicien las pláticas formales entre los dos países "no tenemos -al menos en el sector agropecuario- una política definida. "Estamos peloteando con los sectores".

Admitió Luis Téllez, que "hay desventajas para el sector agropecuario nacional en el Acuerdo de Libre Comercio, pero nunca aclaró -por más que fue requerido- cuáles eran éstas.

Aceptó el funcionario federal, que la apertura de la frontera ha perjudicado severamente la producción agropecuaria nacional, que en unos días más se haría a conocer el régimen arancelario de los diversos productos, a fin de proteger a los nacionales.

Admitió por otra parte que un acuerdo rápido, si no se cuidan los detalles, se provocará el desplazamiento de cientos de trabajadores agrícolas nacionales que no pueden ser absorbidos en las zonas urbanas. También comentó que la producción se vio afectada por la apertura de las fronteras, debido a que "faltó información por parte de la secretaría y porque se tomaron decisiones como poner arancel a la importación de granos, demasiado tarde".

Al término de la reunión que tuvo lugar en el Salón Panamericano de la Cámara de Diputados ( 87 ), el legislador Demeterio Sodi de la Tlaxi - ( 87 ) publicación apartecida en EL UNIVERSAL, el 2 de febrero de 1991. Número 26607.

jera, inostró el documento en que se pide se presione a México para que reestructure su sector agropecuario. El documento es del Congreso estadounidense, dijo Sodí de la Tijera, y "yo tengo la copia, por eso pregunté y no me respondieron".

#### Echan la Culpa a los Campesinos

Batiéndose en retirada, una de las dependencias del llamado sector agropecuario, la Secretaría de la Reforma Agraria, en un foro que realizó con asociaciones del sector y centros de enseñanza, denunció que "la corrupción de líderes campesinos es uno de los grandes obstáculos que enfrenta la modernización rural ( 88 ).

Observaron los participantes en esta reunión, que las quejas contra la deshonestidad de representantes ejidales y comunales se presentan en la mayor parte del país, y se ressaltó que se carece de mecanismos para enfrentar con efectividad casos de corrupción entre campesinos.

En la misma reunión las organizaciones de productores, así como algunos analistas universitarios, demandaron por otra parte que terminen las intromisiones de la Secretaría de la Reforma Agraria en la vida y funcionamiento del ejido.

Al ventilarse durante el foro, los problemas que dañan al ejido y a la comunidad indígena, también fue denunciada la persistente corrupción de funcionarios y la continuidad en las prácticas paternalistas y tutelares de los intereses de los campesinos.

En los ejidos se reciente una excesiva intervención oficial, la existencia de cacicazgos, falta de participación de las bases campesinas en la toma de decisiones de las asambleas ejidales. Sólo unos cuantos determinan en qué se va a trabajar.

( 88 ) Publicado por EL UNIVERSAL el 10. de abril de 1991, número 26865.

### 5.3.1 Creación de Comisiones e Institutos que sean Funcionales y Rentables

En sustitución de las costosas e inútiles dependencias que actualmente conforman el llamado sector agropecuario, deben crearse Comisiones e Institutos, que realicen las tareas necesarias dentro de la nueva estructura agraria eminentemente privada que se postula en la presente tesis.

Para ello, en la presente administración pública, sin haberse hecho los cambios correspondientes en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue creada la Comisión Nacional del Agua, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, considerando necesario el desarrollo de la infraestructura hidráulica, para la satisfacción de las necesidades originadas por el progresivo aumento demográfico, que requieren avanzar más en la recuperación económica así como en el mejoramiento productivo del bienestar popular.

Otra Comisión para la Conservación de Tierras y Bosques, podría crearse con la colaboración estrecha de instituciones que preservan el medio ambiente y de escuelas agrícolas y universidades, que vigilarían la no degradación de las tierras de cultivo por perniciosos monocultivos, el pastoreo y la quema y la roza para actividades agrícolas, así como para evitar el uso indiscriminado que viene haciéndose de agroquímicos que están esterilizando el suelo agrícola.

Los institutos, principalmente y de acuerdo a los avances de la ciencia y la técnica mundiales, servirán para realizar la capacitación por medio de técnicos competentes, de los agricultores, los ganaderos y los madereros.

5.4 UN NUEVO DERECHO AGRARIO CONGRUENTE  
CON POLÍTICAS LEGÍTIMAMENTE CONCERTADAS

A más de setenta años de aplicarse esquemas completamente absurdos e irreales, han resultado infructuosos los esfuerzos realizados por los gobiernos posrevolucionarios, para resolver la compleja y vastísima problemática agraria, que afecta y seguirá afectando a todo el sector rural y al país, si se sigue sosteniendo en el campo mexicano el ineficaz u autoritario "ejidismo", que empezó a aplicarse con brutal fuerza a partir de los años veinte y que más de setenta años después, todavía prevalece, con la consecuente degradación política, económica y social de millones de personas.

De los vanos e intrascendentes esfuerzos llevados a cabo en los dos últimos tercios del siglo XX, solamente habrá de reconocerse, a pesar de las críticas que se han hecho y se harán, el Plan Sexenal 1934-1940 y a la administración pública que encabezó Lázaro Cárdenas, que constituyó la más auténtica manifestación de voluntad política y entusiasta e incondicional apoyo popular, que constituyó el avance más profundo para sacudirnos el pesado lastre de formas sociopolíticas casi feudales, que frenaban la integración y consolidación del estado-nación mexicano.

Pero antes, y después del cardenismo, todo ha sido y sigue siendo confusión, ya que las políticas agrarias que se han aplicado, entendidas éstas como el conjunto de medidas y disposiciones por las cuales el Estado u otras instituciones del poder político, ejercen influencia en la agricultura (89), han sido inútiles, con la intervención de una burocracia inepta y corrupta, y a través de diseños de organización y de explotación inoperantes, como el ejidalista, que no representa sino a la más ominosa expresión del estatismo en el sector rural, que se distanció de los postulados revolucionarios

( 89 ) ABEL Wilhem.- "Política Agraria".- Librería El Ateneo Editorial, - México, 1960.

rios que recogió el Decreto del 6 de enero de 1915, elevado a rango Constitucional en 1917, y que se nutrió en la esencia de los anteproyectos de leyes agrarias del Zapatismo, del Villismo y del que emanó de la Convención revolucionaria que se reunió inicialmente en la ciudad de Aguascalientes, Ags., el cual desvirtúa totalmente el contenido del Artículo 27 Constitucional, estableciendo inconstitucionales restricciones y limitaciones al derecho de propiedad, sobre las tierras que por mandato Constitucional se han entregado a los mexicanos que carecen de empleos suficientemente remunerados para su subsistencia.

La pseudoconcreción en que permanentemente se ha mantenido al pueblo mexicano en relación con la naturaleza de la propiedad de los bienes nacionales que han sido entregados a los campesinos del país, y que constituyen casi un tercio de la superficie territorial total del país, ha tenido negativa influencia a través de varios decenios, en los que los gobernantes y su aparato administrativo nos hablan de "bienes ejidales", "terrenos en posesión", "propiedad privada de los núcleos de población ejidal", terrenos de posesión", "formas tenenciales", y a últimas fechas: "propiedad social", lo cual es aberrante si es interpretado el estricto sentido jurídico y justo contenido social que el Constituyente expresó en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este mundo de verdad y engaño, en que nos han mantenido inmersos durante mucho tiempo, el lado fenoménico de la propiedad se nos ha mantenido oculto, y por otro lado, la forma aparentemente paternalista del gobierno magnánimo que entrega tierras, nos lo hacen aparecer como la esencia del contenido revolucionario y social de nuestro máximo ordenamiento político.

Las restituciones, dotaciones y ampliaciones de superficies de tie

rra, entregadas en forma comunal, de acuerdo a las absurdas restricciones - que se establecen en la Ley Federal de Reforma Agraria, en vigor, a ciuda uanos mexicanos sin posibilidades de un trabajo estable y debidamente remunerado, como lo expresa con toda precisión Antonio de Ibarrola ( 90 ), "no son el espíritu del Artículo 27 Constitucional. Nunca quiso el Constituyente establecer una propiedad comunal. Deseó, por el contrario, establecer una propiedad privada plena, la que, como explica Soto y Gama, forma la aspiración suprema, el ideal más querido de una inmensa multitud de nue tros compatriotas". Agrega, que "la propiedad plena y efectiva que se da al campesino de su parcela, no perjudica a la forma de organización de trabajo cooperativo ni a cualquier forma de trabajo recundo en común, pero lejos sí, abre, de la embrutecedora férula del Estado".

Alonso De Ibarrola, en que "el desarrollo de la pequeña propiedad es básico para el bienestar de la patria. Nunca habremos nosotros de enfren tar a ejidatarios con pequeños propietarios: el ejidatario, dice, debe siempre ascender a pequeño propietario, considerando que el ejido es una organiza - ción transitoria, que debe desaparecer".

Desde luego, el autor citado, se refiere al ejido como forma organizativa para una producción de subsistencia y no al ejido, considerado como una extensión de tierra encaminado a cubrir necesidades complementarias de carácter agrícola o de pastoreo para un núcleo de población agrícola determinado.

El Campesino Incorporado a  
un Régimen Sistema Político

Con un enfoque distinto sobre el problema, Roger Bartra ( 91 ), -

( 90 ) DE IBARROLA Antonio.- "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición Actualizada, México, 1983, p. 411.

( 91 ) BARTRA Roger.- "Campesinado y Poder Político en México".- ERA, Segunda Edición, México, 1984, p. 115.

senala que en el México rural, el Estado parece ser el supremo árbitro - que ha decidido de una vez y para siempre el destino de los campesinos; - en el campo, el gobierno es el que quiere imponer todas las reglas del juego. Los campesinos (ejidatarios, pequeños propietarios o comuneros) existen porque el Estado lo "decidió" y, por lo tanto, deben acatar mansamente todo lo que provenga del señor presidente. Agrega, que "es mentira que la reforma agraria se orientara hacia fines colectivos y socialistas, y que - posteriormente cambiara de camino. La reforma agraria desde la época de Cárdenas, tuvo un carácter esencialmente capitalista. El agrarismo mexicano postuló los repartos igualitarios de tierra y cotó de parcelas individuales pequeñas a muchos campesinos; pero mantuvo cuidadosamente a un grupo pequeño de empresarios agrarios que rápidamente se adueñó de una gran parte de la riqueza producida en el campo. El agrarismo mexicano hizo a los campesinos lo mismo que toda burguesía hace a los trabajadores: los colocó en una lucha desigual, les repartió un pedazo de tierra pero los enfrentó al voraz sistema capitalista. El campesinado tenía la batalla perdida desde el principio. Si embargo, una gran masa logró el objetivo por el que había - luchado: un pedazo de tierra, aunque estos fuera más de veinte años después del fin de las luchas agraristas de 1910-17. El Estado, expresa Bartra, se las arregló para presentar los repartos como algo que llegaba desde arriba y no como el fruto de los combates; así comenzó la historia del gobierno paternalista, supremo bienhechor del campesinado mexicano. Desde entonces, el Estado ha procurado fomentar las tendencias pequeñoburguesas de los campesinos y los ha incorporado a un rígido sistema político, cortando durante décadas las posibilidades de lucha política independiente".

Peligrosa Conexión  
Agraria Internacional

Una investigación que duró más de ocho años a Ernesto Enríquez - Coyo ( 92 ), da como resultado que las influencias supranacionales, aun si - do determinantes en nuestro país, que ha tenido en todo momento que so - meter su decisión soberana a las presiones políticas y económicas del vecino país norteno.

Precisa Enríquez Coyo, que la redistribución agraria se adelantó a los ordenamientos jurídicos y aunque la Constitución de 1917 legalizó todas las afectaciones hechas con fundamento en la Ley de 6 de Enero de 1915, continuaron existiendo muchas situaciones sin justificación legal, pero imposibles de deshacer. Ante la inevitable afectación de fincas agrícolas propiedad de extranjeros; entre ellas, las más valiosas, de estadounidenses, Carranza estaba obligado por las promesas de su Manifiesto de junio 11 de 1915 y de las negociaciones del reconocimiento de su gobierno, por lo que era de la mayor importancia conservar el más alto poder en asuntos agrarios - para ir regularizando aquellas situaciones ilegales y moderar, o cuanto menos controlar la peligrosa conexión internacional de la solución agraria; para ello se cuidó de no exponer la indispensable ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en la materia.

Dice, que si bien "la ley de 6 de Enero desquejó los fundamentos - del procedimiento ni ella ni la Constitución de 1917 conformaron un código técnico y eficaz para una solución agraria cabal, ordenada y expedita. Durante la administración de Venustiano Carranza, la siguiente provisional de Adolfo de la Huerta y hasta el 30 de diciembre de 1920 con la llamada Ley de Ejidos, la ejecución de los mandamientos agrarios de la Constitución, quedó al entero arbitrio del Presidente, mediante la Comisión Nacional Agraria, que expidió circulares para ir formando el proceso agrario; lo hizo con incoherencia y estatuyendo sobre situaciones contingentes y ocasionales". ( 92 ) ENRÍQUEZ COYO Ernesto.- "LOS ESTADOS UNICOS DE AMÉRICA ANTE NUESTRO PROBLEMA AGRARIO".- UNAM, México, 1964, p. 443.

**No importa la Tierra  
Sino su Tributo**

Para Enriquez Coyro, la degeneración del sistema de mantener como principal e insatisfecha la dotación de tierras, con todas sus imprecisiones y triquinuelas que son la causa fundamental de la inseguridad en la tenencia de la tierra y del caos en el que se debate el agro en el país, es a quien ha beneficiado, principalmente?: desde luego, dice, a los políticos agraristas profesionales y a todos los de la inmensa legión que medra y se enriquece con la aplicación torcida e inmoral de una legislación "tramposa" que parece hecha para eso, pero sobre todo, favorece a los especuladores y - empresas transnacionales que se han apoderado del comercio de los productos agropecuarios y forestales de México, que llevan allende el Bravo una tajada importante del producto del trabajo rural mexicano y tiene bajo su dependencia y arbitrio a la economía de nuestro país.

Desde la década de los años cuarenta, señala Enriquez Coyro, el imperialismo estadounidense comprendió la sabiduría precortesiana de que no importa la tenencia de la tierra sino lo valioso es apropiarse de su tributo ya había decidido de anexarse más territorio mexicano, abandonó poco a poco la inversión en extensas propiedades rústicas y dejó de presionar a México con reclamaciones pecuniaras al parecer de posible pago, para consolidar - su regencia financiera, controlar la producción nacional de alimentos mediante sus transnacionales y conquistar el suministro de taitantes como renglón importante de venta para sus granjeros y arma incontestable de presión política internacional.

Apunta este doctrinante como solución al problema de la producción agrícola y pecuaria, la aplicación de una normatividad que estructure un sistema sencillo, claro, enérgico y persistente de estímulo y coherencia de la producción campesina, complementado con medidas honestas de dis-

tribución y comercialización, para ir diferenciando en tiempo y modo medidas regionales que al ritmo del progreso del desarrollo económico-social vayan liberando de tutela a ejidatarios y comuneros, los hagan acceder a la mayoría de edad y los enseñen a asumir la responsabilidad de su propio destino, sin otra limitación, que la inflexible y rigurosa prohibición de exceder la máxima tenencia de la tierra permitida por la ley. Por supuesto, la prueba básica de la procedencia de tal liberación no puede ser otra que el trabajo sostenido y productivo de las respectivas parcelas por cierto lapso no menos de cinco años siendo el cooperativismo verdadero y no simulado, un factor de preferencia.

Sobre este fundamento legal, planea por zonas y cultivos la producción y encausarla por medio de crédito y suministro de insumos; control más sencillo y eficaz que la intromisión burocrática en la operación de ejidos y cooperativas.

Propone este autor, que el régimen mexicano de economía mixta, - tiene la flexibilidad y latitud suficientes para acoger comunidades de autogestión, cooperativas de toda índole, asociaciones en participación, sociedades, uniones, empresas privadas y productores individuales ejidatarios o pequeños propietarios, sobre una base legal firme y clara que despierte y proteja la libertad y la responsabilidad personal en la elección del camino; nunca impuesto desde arriba, aún con la fuerza, como lo preconizan los fanáticos marxista-estalinistas.

La Política, fuerza  
Superior a las Leyes

Los caprichos sexenales tienen fuerza decisiva aún sobre los mismos ordenamientos jurídicos, creando cada vez una mayor confusión en la aplicación de programas específicos para el desarrollo del sector rural y para la producción agropecuaria y forestal.

La ley escrita nada vale si la política no le infunde su aliento vital, expresa Lucio Mendieta y Núñez ( 93 ), quien agrega, que la política es una fuerza social superior a las leyes, a la Constitución misma de un Estado, pues determina su creación, la forma de aplicarlas o de hacerlas nugatorias.

Hace referencia Mendieta y Núñez, extraordinario agrarista universitario desaparecido hace pocos años, que "el artículo 27 desde su redacción primitiva, manda que se cote de tierras a los poblados que las necesiten en cantidad suficiente para las necesidades de su población; pero defectos de organización administrativa y de las leyes reglamentarias, por insuficiencia de los recursos destinados a la reforma agraria, por la influencia de los terratenientes y la corrupción de no pocos de los que han tenido, en sus manos la ejecución de las leyes de la materia, durante muchos años se dieron tierras a los grupos de campesinos solicitantes en extensiones tan pequeñas que se llegó a la "pulverización de los ejidos". Actualmente, señala, hay más de 25 mil centros ejidales y cuando menos la mitad de ellos dispone de parcelas de un cuarto, de media, de una y cuando mucho de cuatro hectáreas de tierra, en la generalidad de los casos, de temporal, notoriamente insuficientes para satisfacer las necesidades materiales y morales de una familia campesina".

Al referirse a la propiedad comunal de los ejidos, expresa que ésta,

( 93 ) MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional".- Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, p. 180.

mantiene indefinidamente a los ejidatarios bajo la autoridad, a veces de -  
pótica de los comisariados ejidales, en un clima de injusticia. Asimismo, se -  
ñala que la eficacia de una Constitución, depende en gran parte, de las le -  
yes reglamentarias que se expidan para hacer efectiva y práctica su apli -  
cación. Las que se dictaron de 1917 en adelante con objeto de reglamentar  
los preceptos agrarios del Artículo 27 de la Carta Federal del mismo año,  
no cumplieron de manera satisfactoria su finalidad. No es posible, sin embargo,  
indica Mendieta y Núñez, que una ley, por buena que sea, realice el mi -  
lagro de perfeccionar de la noche a la mañana, el resultado de ineficacias  
y corruptelas acumuladas durante más de medio siglo a partir de la Ley  
de 6 de Enero de 1915.

### Revisión a Fondo del Derecho Positivo

Las Leyes Reglamentarias, las Leyes Constitucionales o las derivadas de la Carta Fundamental de nuestro país así como toda aquella normativa que sea aplicable a la materia agraria y que constituya el derecho positivo, debe ser revisado completamente, de acuerdo con la reestructuración del sector agropecuario que se postula en el presente trabajo.

Los ordenamientos jurídicos que quedaron competentes en los llamados Códigos Agrarios que estuvieron en vigor ante de 1971 en que entró en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria que aglutinó la normatividad en materia agraria, muchos de ellos resultan obsoletos y otros son francamente contradictorios e inaplicables, por lo que se hace necesaria su derogación.

Uno de los más recientes ordenamientos jurídicos en materia agraria, es la Ley de Desarrollo Agropecuario (1981) que ha resultado ineficaz y en algunos rubros, incongruente con lo dispuesto con la normatividad que han establecido los dos planes nacionales de desarrollo que se han expedido, en el pasado y en el presente sexenios gubernamentales.

Asimismo, dispersos y anacrónicos, todavía aparecen "codificados" por una editorial que se ha dedicado a compilar Leyes, Reglamentos, Acuerdos y otras disposiciones complementarias, que aparecen publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Desde luego, esta tarea codificadora, carece de técnica y por tanto de continuidad, a pesar de que a la fecha, no se ha realizado un trabajo serio por parte de alguna universidad, asociación profesional jurí -

dica o institución del sector público agropecuario.

Mucha falta hace una tarea codificadora científica, para disipar - muchas dudas y sentar, incluso algunas bases para comprender el desarrollo institucional del Derecho Agrario.

Se considera por algunos doctrinantes agrarios, que la labor de codificación no es patrimonio exclusivo del legislador, sino también, puede ser obra del jurista, quien del cúmulo legislativo ordena un conjunto de normas de una materia determinada, y las publica bajo el nombre de código. Estos, de un conjunto -pretencionalmente orgánico- de leyes referidas a la materia agraria y esto reviste gran importancia para el Derecho Agrario, pues él es producto de la legislación especial, y no del fenómeno de la codificación -según su versión clásica-, pues el Derecho Agrario, nace, crece y se desarrolla en función de la normativa especial, y no en función de un cuerpo orgánico de normas dictadas por el legislador. Al respecto, Ricardo Zeledón ( 94 ), explica, que la agricultura, como proceso económico, no puede estar atada a un cuerpo estático de leyes, por el contrario, sus exigencias de expansión y desarrollo obligan necesariamente a un permanente remozamiento de sus normas, cada vez las nuevas exigencias económicas y sociales.

Puntualiza Zeledón asimismo, que lo más interesante, es constatar los campos donde se ha concentrado la atención del legislador en los últimos años. Da la impresión, dice, de encontramos frente a un Derecho Agrario completamente diferente al de hace 10 o 20 años. El contenido, de la disciplina de hace una o dos décadas parecía estar reducido a la propiedad de la tierra: a su distribución y titulación; hoy por el contrario, el contenido de la normativa se enriquece en el campo de la producción agraria. Se percibe el paso de un derecho de propiedad a un derecho de actividad.

( 94 ) ZELEDÓN ZELEDÓN Ricardo.- "Código Agrario", Colección Leyes Económicas porvenir, San José Costa Rica, C.A., 1966, p. vi.

### Modificar las Leyes para Salir del rezago

Concomitantemente con el cambio estructural que postulamos en esta tesis, es necesaria la revisión a fondo de los actuales ordenamientos jurídicos que forman el derecho positivo de nuestro país, en materia agraria y que en muchos de los casos es inaplicable o ha caído en la más completa - obsolescencia, como es el caso de la Ley Federal de Reforma Agraria, - que como expresó una secretaria general de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, de la Confederación Nacional Campesina, María Blanca Casco es "incongruente, carente de integración y llena de vicios y lagunas que han favorecido a quienes detentan el poder económico y perjudican a los ejecutarios" ( 95 ).

Esta funcionaria afirmó asimismo, que "el amparo es uno de los vicios de la actual legislación agraria, porque por él miles de campesinos no han obtenido sus parcelas durante décadas; también, observó que la aplicación de las normas es mínima, ya que un procedimiento sólo se sigue a petición de la parte interesada, lo que ocasiona que se resuelva dos años después - de su instauración o más.

Hizo referencia también, a que la Secretaría de la Reforma Agraria se ha centrado más a los pleitos eternos entre los ejecutarios por una parcela, situación que la aparta del propósito inicial para el cual fue creada. Por estas desviaciones, la dependencia descuidó la organización de productores, y ahora los campesinos tienen muchas dificultades para obtener créditos y contar con alternativas de comercialización. Como institución, - la SRA debe pasar de la simple operación de entregar tierras a un proceso - real de organización en el campo. Aludió en que a la SRA le falta también integración porque existe mucha dispersión de los programas agrícola.

( 95 ) EL UNIVERSAL, nota fechada en Puebla, Pue., 2 de febrero de - 1991, número 26867.

EXISTE UNA ENORME  
Dispersión Legislativa

El estudioso del Derecho Agrario, se encuentra con un verdadero - problema, ya que mucha de la normatividad que se refiere a la materia - agraria, se encuentra diseminada en multitud de leyes, reglamentos y otros ordenamientos que es difícil obtener y sobre todo, porque muchos de ellos - se encuentran derogados o truncamente ya son inaplicables.

Una empresa editorial en un esfuerzo codificador carente de toda técnica y sistema, publica 10 leyes en materia agraria, incluyendo la Ley Federal de Reforma Agraria así como 32 reglamentos, faltando incluir otros cuerpos de leyes que están en vigor.

Al adoptarse una nueva estructura para el sector agropecuario y - forestal, como la que postulamos, desde luego, comprendería la elaboración de la nueva normativa y asimismo, su codificación, que será menos complicada al eliminarse el prurito reglamentador que caracteriza a la burocracia actual, que expide circulares, acuerdos y simples oficios que complican más la tramitación de asuntos y resolución de conflictos en materia agraria.

Cabe hacer resaltar que la normativa para la nueva estructura agropecuaria privada, deberá codificarse en un instrumento jurídico que se integre en forma sistemática y con toda claridad para que quece al alcance - de la mayoría de los productores y de quienes realicen actividades conexas con la de producción agropecuaria y forestal.

### Adecuación Legislativa al Nuevo Proyecto Nacional

La nueva normativa en materia agraria, debe nutrirse en el proyecto que nos vemos cada como Nación, y el cual se encuentra precisado con toda justicia en nuestra Constitución Política y lastará con interpretar la proyección jurídico-morética y de profunda proyección social que aparece en todas las iniciativas de reformas a las leyes que constituyen el derecho positivo agrario, que pretensionan la toma de conciencia de la realidad agraria nacional, del secular atraso en que se encuentra el sector rural y la imperiosa necesidad que tenemos todos los mexicanos de resolver la problemática que le afecta.

Para tal efecto, en los periodos gubernamentales más recientes, como el de José López Portillo (1976-1982), en el que se elaboraron diversos documentos jurídicos, entre ellos, la Ley de Fomento Agropecuario (1981) y se realizaron trascendentales reformas, adiciones y derogaciones a ordenamientos legales en materia agraria, para resolver a fondo esa problemática, - misma que se aguzó por los errores y excesos cometidos durante esta administración.

Posteriormente, en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado - - (1982-1988), se modificaron los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución, - con lo que se pretendió dar forma al capítulo económico de este documento fundamental del país y se hicieron las reformas y adiciones necesarias a la Ley Federal de Reforma Agraria, para adecuarla a la Ley de Fomento Agropecuario, y sobre todo, se expidió la ley de Planeación, que permitió la ejecución del primer Plan Nacional de Desarrollo, con categoría de ley constitucional, pero que ni en su primera ni en su segunda fases (el actual - PLANADE para el sexenio 1989-1994) han sido ejecutados por ser solamente meros propósitos que no tienen fuerza ejecutoria y que en caso de incumplimiento, solamente dan lugar al incurrimento de sanciones administrativas leves.

Por lo que respecta a la Ley de Fomento Agropecuario, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1982 y que entró en vigor treinta días después, ésta tomó en cuenta la insuficiente producción y productividad agropecuaria, el permanente deterioro de las organizaciones campesinas, la dramática descapitalización que sigue sufriendo el campo y el peligroso clima de injusticia que prevalece en el campo, el ominoso atraso cultural del sector rural y el gravísimo empobrecimiento de las grandes masas de campesinos.

Al momento de expedirse la Ley de Fomento Agropecuario (1981) se consideró como una finalidad concreta la planeación total de la producción agropecuaria nacional y encomendó a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal (Artículo 2o.), disposición que quedó invalidada al surgimiento del Primer Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) de Miguel de la Madrid Hurtado y el actual (1988-1994) de Carlos Salinas de Gortari, que de acuerdo con su "normatividad" e "instrumentación", corresponde a otras dependencias del Poder Ejecutivo Federal, realizar las acciones que establecen los planes operativos a corto, mediano y largo plazos. Esta contradicción entre la Ley de Fomento Agropecuario y el Plan Nacional de Desarrollo, justifican ampliamente la propuesta que hemos formulado de una total reestructuración del sector agropecuario y la elaboración de un programa nacional de producción agropecuaria y forestal (que deberá elaborar el sector privado), con la participación de comisiones o institutos especializados del sector público. Concretamente, se propone que los programas producción agropecuaria y forestal, sean formulados por los productores (los campesinos).

La ineficacia de los planes de desarrollo, el primero (1962-1966) quedó demostrada con los informes de ejecución que presentó el ejecutivo federal ante la Cámara de Diputados, de acuerdo con la Ley de Planeación, por lo que consideramos necesaria la auténtica concertación, y valga lo - que aparecerá como redundante, la auténtica representación del sector - res involucrados, en el diseño de las estrategias correctas y viables para la realización de los planes de desarrollo que deben elaborar en forma concertada los sectores público y privado, principalmente en este último, los campesinos democrática y auténticamente representados.

Es fundamental, y a sí lo establecimos en el título del presente subcapítulo, que debe haber una completa congruencia del nuevo derecho, con las políticas que en materia de desarrollo del sector rural y de la producción agropecuaria y forestal se elaboren conjuntamente entre el sector público y el privado, que incluirá en forma protagónica a los productores - campesinos, a los comerciantes, a los industriales y a los exportadores.

#### Prelación establecida en un Régimen de Derecho

Dentro del régimen de derecho que debe caracterizar las relaciones entre gobernantes y gobernados, está en primer término, de acuerdo con un orden de prelación legislativo: la Constitución y, ésta, señala en la fracción XX adicionada al Artículo 27 Constitucional, durante el período gubernamental de Miguel de la Madrid, que "el Estado (habla del gobierno), promoverá - (y esto es una completa y total obligación, no sólo un propósito) las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito (nuevamente se hace uso de metas posibilidades y nada concreto) de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará (término también ambivalente) la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia -

técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público (96).

Para empezar, deben cambiarse la redacción y, desde luego, la finalidad del constituyente permanente, que redacta artículos constitucionales que son poco concretos y no se caracterizan por su ejecutoriedad y aparecen como meros enunciados de proclamas patrióticas. Debe dejarse bien claro, que de acuerdo con la Constitución (Artículo 26) la planeación debe ser democrática y por tanto, en la redacción de la Fracción XX debe dejarse establecido que "los sectores público y privado", en lugar del "Estado" deberán ser los que promuevan las condiciones para el desarrollo rural. Asimismo, precisar que "el gobierno" estará obligado a apoyar con insumos, créditos (el dinero es del pueblo), capacitación y asistencia técnica.

Una vez que se haga la necesaria corrección a esta Fracción del 27 Constitucional, se podrán diseñar la estructura, la función y justificación del nuevo derecho agrario que se va a crear. Esto es, la elaboración de la una moderna normatividad dentro de la ciencia jurídica, los intereses socio-jurídicos que va a proteger y la categoría filosófica en la cual va a insertarse.

Retomando el espíritu que animó al legislador (constituyente permanente) al adicionar esta Fracción al Artículo 27 de nuestra Carta Magna, el desarrollo rural integral, está en primerísimo lugar, y para lograrlo deben generarse empleos, pero para lograr este objetivo, debe negociarse con la iniciativa privada la colocación de capitales para la creación de empresas agropecuarias y para ello, es conveniente reformar y adecuar debidamente la Ley de Fomento Agropecuario y crear asimismo otros cuerpos de leyes y proteccionismo fiscales y apoyos crediticios oficiales para impulsar la creación de empleos en el sector rural.

Por otra parte, las políticas económicas, jurídicas, sociales y políticas que aparecen en el ya citado ordenamiento constitucional, se recogen en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), el que al tratar de la modernización del campo, solamente hace mención en su primer párrafo a que "el objetivo fundamental del sector agrícola (sic) es aumentar la producción del campo. Para lograrlo, señala, es indispensable su modernización (desde luego, omite privilegiar el desarrollo rural a pesar de estar considerado en la reciente adición de la fracción XX del Artículo 27 Constitucional) mediante la puesta en práctica de múltiples acciones; entre otras las siguientes:

- La descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos;
- El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones;
- La concertación de los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado; y,
- Ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el desperdicio de que en un país de grandes carencias, existan recursos ociosos, tierras, obras de infraestructura, maquinaria e instalaciones industriales y de servicios entre otros.

Señala también el PLANADE, que "modernizar el campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos.

Actual presenta sin ambages el Plan Nacional de Desarrollo, el camino privatizador de la estructura agropecuaria y forestal del país, que proponemos, como una solución a la problemática agraria que debe aplicarse de inmediato.

Llenas de contradicciones y de rotundos fracasos han sido las políticas agrarias de los gobiernos revolucionarios y postrevolucionarios, por lo que se postula sin vacilación, una nueva legislación agraria, que debe ser totalmente congruente con las políticas agrarias que se casen así como los programas con los que se realizarán estos propósitos de desarrollo. Hace falta, como se ha insistido, una verdadera normativa jurídica y no solamente manuales organizativos y disposiciones unilaterales de empleados públicos de distintas categorías.

Por tanto, se hace resultar la conveniencia de realizar un verdadero proceso dialéctico de concreción entre lo que imperativamente establecen los ordenamientos constitucionales, que tienen supremacía y los instrumentos jurídicos que se explican para dar total cumplimiento a sus postulados.

Para lograr el objetivo propuesto anteriormente, es necesario regresar al texto original constitucional y respetar en todo y por todo, los mandatos revolucionarios que recoge nuestro máximo documento; alinar cuestiones que aparentemente fueron contradictorias, pero que se refieren a mera interpretación semántica y una vez precisado el pristino pensamiento del Constitucionalista de 1916-1917, elaborar, como se propone, un Plan Nacional de Desarrollo, al que se aporten los auténticos reclamos y necesidades populares.

#### Características de un Nuevo Derecho Agrario

Deberá establecerse como condición necesaria para la eficacia de una nueva normativa agraria, que ésta estará en total congruencia con las políticas concertadas entre los protagonistas de la producción agropecuaria y forestal con el sector público. Y para que ésta normativa no se constituya en un obstáculo para el cambio social a que aspire, deberá tener como notas distintivas, entre otras, las que propone Nova Monreal (97): "ser simple, escueta, concisa y fácilmente modificable conforme a las exi-

( 97 ) NOVOA MONREAL Eduardo.- "El Derecho como Obstáculo al Cambio Social".- Siglo XXI Editores, S.A., de C. V., México, 1985, p. 66.

gencias sociales. La flexibilidad y simplicidad de las normas jurídicas, señala Novoa Montreal, "deberá ser una meta muy decididamente buscada - dentro de una sociedad en proceso de cambios".

**Lo Agrario, Vinculado  
a lo Económico y Social**

Los pilares que deben sustentar a este nuevo sistema normativo agrario que dentro de una nueva estructura agropecuaria y forestal propo-  
nemos para la realización plena del desarrollo rural y el rescate de la au-  
tosuficiencia en la producción de alimentos básicos para la alimentación -  
humana y animal, que absurdamente algunos científicos políticos y economi-  
cistas han dado en llamar rídiculamente: soberanía alimentaria, deben ser, -  
como lo establece Ricardo Zeledón ( 98 ) "uno de carácter económico y -  
otro de carácter social, y es conveniente además, vincular a los dos, con los  
derechos humanos".

Este jurista centroamericano, dice que el Derecho agrario irrumpe -  
en la historia jurídica, en cuanto asume el papel de vincularse con lo eco-  
nómico y con lo social, regulando el sistema productivo agrario y aportando  
criterios de justicia social para involucrar amplios contingentes humanos a -  
la producción. Garantizando unas justas relaciones jurídicas entre ellos y en  
relación con los otros campos de la economía directamente vinculados a los  
productores agrícolas como son los de la transformación, industrialización y  
comercialización, sobre todo cuando en ellos se vincule o participe el pro-  
ductor agrícola.

Cabe agregar a la enumeración hecha por Zeledón, que otro campo  
de la economía, se presenta en la participación en el mercado global, que -  
establecerá nuevas realaciones jurídicas a través de los nuevos tratados.

Hace especial referencia Ricardo Zeledón, a la "respuesta afir-  
mativa que puede dar la legislación agraria, al afirmar la presencia de -

( 98 ) ZELEDON ZELEDON Ricardo.-"El Fundamento Económico y Social en  
el Derecho Agrario".- Conferencia dictada en el Congreso Mundial de  
Desarrollo Rural, CONCAP, México, 1988.

intereses públicos y sociales en todas las ramas agrarias, en cuanto ellas - constituyen la representación y expresión formal del legislador, teniendo - a resolver, regular o programar una serie de relaciones con la producción agraria - o bien de actividades conexas con ella, cuando la realiza el mismo

empresario agrícola, de transformación, industrialización o comercialización (agregaríamos también, de exportación) de bienes agrícolas- con el objeto de contribuir a tutelar o a ordenar el sector productivo agrario para lograr un aumento gradual de la productividad como actividad económicamente organizada, buscando a la vez un tratamiento más justo para todos los sujetos involucrados en la producción agraria en cuanto ellos constituyen un - importante soporte de la sociedad -no sólo en el ámbito alimentario, sino en muchos más- destinado a asumir tanto el riesgo típico del mercado como el de la naturaleza".

Podríamos anticipar, y para ello, acudir a nuestro proyecto nacional establecido en nuestra Carta Fundamental, que la proyección social y económica, aparece clara y profundamente enunciada en sus preceptos, por lo que el nuevo Derecho Agrario, tendrá que ajustarse a los principios que en estas materias se expresan del ordenamiento antes citado.

#### **Acelerado Interés por la Producción**

En Italia, el acelerado interés por la producción, que se manifestó al término de la Segunda Guerra Mundial, ha llevado a valorizar con más interés los tres instrumentos principales de la misma: la propiedad, el trabajo y la empresa (el productor, sea individual o colectivo), pero con una nueva visión respecto al pasado, porque la empresa en Italia, ha adquirido una - posición de privilegio respecto a la propiedad fundiaria (la tierra), señaló - el jurista pisano Alfredo Massart ( 99 ) y el mismo trabajo, que son considerados como instrumentos de la empresa (productor).

( 99 ) MASSART Alfredo.- "Derecho Agrario y Derechos Humanos".-Presentada en el seno del Congreso Mundial de Desarrollo Rural", - (CONCAP), México, 1988.

En la Constitución italiana, señala Massart, las funciones sociales - de la propiedad de la empresa (productor), y del trabajo son bien distintas. La propiedad es reconocida y garantizada como derecho, la empresa - como actividad libre sobre la cual es fundada la producción y nuestra economía; el trabajo como medio de subsistencia y forma de vida.

Hizo referencia Massart en su ponencia sobre "el notable empuje que hacia la profesionalidad empresarial en la agricultura, para favorecer la eficiencia productiva, ha llegado a todos los países de la Comunidad Económica Europea y por esto también en Italia por la vía de la normativa comunitaria de 1960 en adelante. La Comunidad Europea busca la uniformación de los ordenamientos de los países-miembros, según modernos estándares europeos. Todos nosotros, los europeos, estamos contentos de que el ordenamiento comunitario persiga un programa social de evolución y desarrollo de los países miembros de la CEE en la agricultura, indicado como necesario instrumento y medio con el fin de mejorar cuantitativa y cualitativamente la producción".

También expresa Alfredo Massart, que su país se está adecuando gradualmente a esquemas europeos con leyes especiales agrarias que a decir verdad, llegan a ser promulgadas por regla general con una notable lentitud, sea a causa de ciertos celos por la soberanía nacional, sea a causa de una cierta mentalidad provincial reacia a aperturas y soluciones que - - - a primera vista parecen excesivas, sea por razones de defensa de un cierto poder político local que está en manos de determinados partidos políticos o grupos económicos bien organizados.

Propone Alfredo Massart, incentivar a los legisladores de todos los países del mundo a elaborar normas específicas sobre el trabajo agrí-

cola en todas sus múltiples formas; leyes más eficaces; más adecuadas a la tutela de los derechos del hombre en el campo agrícola y, en definitiva, más justas".

### Importancia de una Actividad Prelegislativa

Los estudios y trabajos de gran profundidad, que para la resolución de la problemática agraria se han realizado durante muchos años, en los que han corrido verdaderos ríos de tinta y se han empleado millares de hora-conferencia de expertos agraristas que han enfocado los problemas, desde su particular óptica, así como la labor de antropólogos, sociólogos y otros profesionistas que reconocen la necesidad de resolver los problemas que afectan al sector rural, debidamente compilados y sistematizados, deber ser utilizados para la elaboración de anteproyectos de leyes (aquí cabría la participación de colegios y asociaciones de juristas), que producirían una valiosa y trascendente tarea prelegislativa, que será de gran utilidad para los legisladores, que cambiarán los ordenamientos jurídicos, que estarán, ahora sí, adaptados a las exigencias de la realidad social, de la que, en el caso de México, han estado disociados desde hace mucho tiempo.

Llevando a cabo la propuesta que hemos venido sosteniendo, de encargar a verdaderos conocedores de la problemática agraria en forma multidisciplinaria a través de sus órganos colegiados y profesionales, así como también la participación pluriinstitucional de los organismos relacionados con el sector agropecuario y forestal, la elaboración de anteproyectos de la nueva legislación en materia agraria y forestal, se acabará con la práctica negativa de hace muchos años, de que el Ejecutivo Federal, envíe a la Cámara de Diputados "leyes ya hechecitas", que serán aprobadas por los representantes de las fracciones partidistas, que sólo las discuten superficialmente para justificar las dietas que perciben.

¡ Debemos Reruralizar a México !

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

### Capítulo I

#### SIEMPRE HA SIDO PRIORITARIO RESOLVER LA PROBLEMÁTICA AGRARIA

La resolución de la problemática agraria ha sido la prístina voluntad política de la Nación mexicana desde su independencia de la Corona Española. Se definió nuestro proyecto existencial y no puede dejar de reconocerse la poderosa influencia que ha tenido en las posteriores legislaciones mexicanas, que han mantenido importantes instituciones como los pueblos o comunidades indígenas, que cumplieron importante función económica y social durante el período colonial y posteriormente, en el México independiente, habiéndonos proporcionado ese régimen jurídico de la tenencia de la tierra, un ejemplo, que debemos estudiar actualmente, por su gran contenido humanista.

Después de cesar la dependencia política, se inició la difícil tarea de la erección de la estructura del Estado mexicano moderno y de la fijación de un verdadero proyecto nacional, en el que se comenzó a perfilar con más detalle, la necesidad de redistribuir la tierra, justificando así una reforma agraria, desapareciendo las grandes concentraciones de terrenos en pocas manos inactivas e improductivas y su distribución entre la masa de la población que carecía de ingresos para hacer producir alimentos para el pueblo. Como antecedente de una auténtica reforma agraria, debemos identificar a la Ley de Desamortización de 1856, y posteriormente, en 1867, al restaurarse la República a la caída del emperador Maximiliano, en que la élite liberal que gobernará nuestro país hasta nuestros tiempos, con-

sideró prioritaria la necesidad de atender el parvifundismo y la práctica de nuevas siembras y métodos de labranza y se inició la incorporación de nuevas zonas de cultivos en el norte y las bajas del sureste. La industrialización del país era incipiente era más incipiente que ahora, pero ya constituía preocupación de los grupos de poder. Será hasta principios de este siglo, cuando la solución del problema agrario comienza a ser estudiado en forma científica y los intelectuales y los campesinos, plantean la situación cuasi esclavista en que se encontraban los trabajadores del campo, así como la necesidad de hacer una equitativa distribución de la tierra y su aprovechamiento, sin restricciones, como lo estableció el Programa y Manifiesto del Partido Liberal en 1906, que habla también de la creación de un banco agrícola.

Pocos años después, en plena revolución, las fracciones revolucionarias zapatista y villista, exigieron la distribución del amplio territorio nacional, entre todos los mexicanos que necesitaran tierras para trabajarlas para poder subsistir, ya que no había empleos debidamente remunerados. Todos estos requerimientos quedaron inscritos en los anteproyectos de leyes agrarias que expidieron en los propios cuarteles. Hay que precisar, y es la justificación de una de las principales hipótesis de esta investigación, que en México, en casi doscientos años de vida independiente, el requerimiento de tierras y la entrega de las mismas, pagadas o no, la voluntad nacional ha sido de entregarlas en propiedad privada, por lo que cualquier prohibición o limitación que se establezca en contra de las facultades de dominio, han ido en contra de la voluntad y disposición de la Nación.

## Capítulo II

### LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA REDUCE CAPACIDAD DE AUTODETERMINACION

Para fortalecer la validez de la hipótesis jurídica que se plantea en la parte introductoria de esta tesis, hemos tomado diversos argumentos de doctrinantes extranjeros y mexicanos, que con sus investigaciones y profundo conocimiento de la problemática agraria mundial, nos alertan sobre la magnitud del problema que representa la dependencia por la insuficiencia en la producción de alimentos básicos para la alimentación humana y animal, que sirve a ésta última como complemento en la dieta regular de una persona. Confirman lo anterior, las informaciones de los medios de comunicación masiva que nos informan de las acciones de los grupos que detentan el agropoder en contra de los países pobres, ya que quien tiene el alimento, establece lineamientos políticos, económicos y hasta culturales a las naciones que por diversas razones son dependientes exitivos.

El alimento en el mundo, mientras no se establezca un orden alimentario mundial, que es postulado por el jurista español Alberto Ballarín Marcial, es objeto de un abusivo y lucrativo comercio y su acaparamiento, ofrece una cruel paradoja, ya que en algunos casos se llega a destruirlos para mantener precios estables, a pesar de que en muchos países del mundo, entre ellos México, se manifieste una seria escasez de ellos, que provoca hambre y desnutrición entre los habitantes de las zonas urbanas marginadas y en las zonas deprimidas del sector rural.

Es por ello, que resulta grotesco, que en México, que posee extra-

ordinarios microclimas en donde se podría dar, porque ya se ha dado, una abundante producción agropecuaria y forestal, tengan que importarse anualmente más de diez millones de toneladas de alimentos básicos, con un costo de siete mil millones de dólares. La causa de esta absurda y antieconómica política agraria del ejecutivo federal, es el abandono y descapitalización del agro mexicano, que han provocado el éxodo del campo a las ciudades de mayor importancia, incluyendo el Distrito Federal, que tienen que ser receptoras de millones de familias del sector rural que no carecen ingresos para poder resolver su problema de subsistencia. Hacen falta millones de empleos, principalmente en el sector rural.

Hacemos referencia en esta conclusión a un análisis que se hace sobre la creación de empleos, en el que se expresa que los gobiernos subdesarrollados, como el nuestro, no tienen un programa concreto para la generación de empleos, y que sigue siendo función de la iniciativa privada su creación. Sólo en algunos casos, se proporcionan empleos adicionales en las empresas y algunas dependencias del sector público.

Soluciones para evitar la dependencia alimentaria, podrían aportarse en extenso y acudiendo a las sugerencias presentadas en el presente capítulo, las da un autor que señala que aprovechando racionalmente las tierras y aumentando el horizonte agrícola, mediante la incorporación de tierras de cultivo al riego, podría resolverse, en primer término: la falta de alimentos y necesariamente, al intensificarse las actividades agropecuarias, se generarán empleos en el sector rural.

Capítulo III

ERRATICAS POLITICAS CREAN EL  
DESASTRE ALIMENTARIO

Hemos cuestionado la legitimidad y eficacia de las políticas que en materia agropecuaria y forestal se han aplicado en México y estamos sustentando esta hipótesis, con razonamientos de gran peso, vertidos por conocedores de la materia agraria, como es en el caso de la adopción de tecnologías costosas e inútiles, con las que personas interesadas deslumbran a los gobernantes y así como fue en los años setentas, que se privilegiaron las bondades de la aplicación de la "revolución verde", que resultó un fracaso económico y social, al gastarse enormes sumas de dinero para obtener una exigua producción de gramíneas y provocar un serio problema al quedar desplazados miles de trabajadores agrícolas por la utilización de costosísimas máquinas e insumos.

Sostenemos en esta conclusión, la firme posición de que en el diseño de las políticas agrarias, debe consultarse a los auténticos protagonistas en la producción de alimentos y no dejar a personas interesadas en obtener jugosas comisiones de empresas transnacionales, para que sean quienes fijen estrategias y líneas de acción para la realización de los programas de producción de alimentos básicos así como los de mayor rentabilidad.

Son los grandes intereses supranacionales los que influyen en el sector agropecuario, para programar los cultivos e influir en forma definitiva en la aplicación de tecnologías que les permiten vender al gobierno, con

la complicidad de burócratas corruptos, maquinaria de alto precio así como insumos como semillas mejoradas, fertilizantes y agroquímicos caros.

Por otra parte, el uso indiscriminado de técnicas exóticas, han provocado en el campo mexicano, una subexplotación y en otros casos, la sobreeplotación de recursos naturales entre ellos la tierra y el agua, las cuales no han garantizado una eficiente y sostenida producción de alimentos para satisfacer la demanda de alimentos cada vez más creciente del pueblo.

Es un craso error, aplicar la tesis de las ventajas comparativas en el sector agrícola de cultivar productos exportables de alto precio con fines de un mayor logro de ganancias, que permitan adquirir externamente granos básicos, a bajos precios y dar impulso, por otra parte, al desarrollo industrial. Esta política, se exacerbará con funestos resultados al funcionar el tratado de libre comercio.

Otro fracaso, ha sido el llamado Sistema Nacional Alimentario, (SAM), que se creó para revitalizar la alianza entre el Estado y los Campesinos y para solucionar el déficit en la producción de alimentos; éste fue una mera utopía que benefició a unos cuantos campesinos de mayores recursos y perjudicó a la mayoría de minifundistas temporaleros. Al SAM, le sucedió el Programa Nacional de Alimentos (PRONAL) que se inició en el sexenio pasado y continúa en éste. Tampoco ha funcionado este proyecto.

Una política agraria acertada para lograr la exigencia prioritaria en la producción de alimentos, es la que postulamos en esta tesis: la concertación auténtica entre los campesinos y los representantes de los demás sectores económicos a los que se ha subordinado su crecimiento, para eliminar la polaridad agrícola, que en última instancia afecta al consumidor.

Capítulo IV

INÚTILES INSTRUMENTOS NORMATIVOS  
PARA EL DESARROLLO RURAL

En los últimos diez años se desató un verdadero aluvión planificador y legislativo para resolver la problemática agraria, pero principalmente para resolver el serio déficit alimentario que sufre el país por las torpes políticas agrarias y para mejorar las condiciones, cada día más precarias, de los habitantes del sector rural, incluyendo a los pocos que tienen tierra para el cultivo o la cría de ganado.

Hemos de reafirmar nuevamente las hipótesis que hemos formulado en esta investigación y señalar que podrán elaborarse nuevos planes y expedirse muchos más ordenamientos jurídicos, como mecanismos para realizar programas de producción de alimentos, pero mientras éstos no tengan legitimidad, no llegarán nunca a ser eficaces. La legitimidad se obtendrá - cuando se logre la concertación de políticas y leyes, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre el sector público y el privado, representado por quienes tienen injerencia directa en la producción agropecuaria y forestal. De nada sirve la sola sanción legislativa, que carece de auténtica representación popular.

Sobre la eficacia de los ordenamientos que han surgido por moda o capricho sexenal, no se da muchas veces, por falta de mecanismos reglamentarios que los hagan aplicables y no por una "normatividad" que no es más que parte del manual de organización burocrático. Si no hay asimismo,

voluntad política, para cumplir con los planes y las leyes, éstos sólo quedarán como meras proclamas intrascendentes, aún cuando se les haya dado - exagerada publicidad y amplísimos comentarios por parte de los panegiristas oficiales.

Se comprueban en este capítulo, los cuestionamientos que se han - formulado a los instrumentos legales que integran el actual Derecho positivo agrario así como a las políticas que se han aplicado, lo cual queda de - mostrado en el caso de los Planes Nacionales de Desarrollo, de los informes de ejecución que se envían a la Cámara de Diputados anualmente y en los que se dan múltiples excusas de su incumplimiento, sin recibir los titulares de las dependencias o el responsable del Poder Ejecutivo, sanción alguna por su ineficiencia en la realización de una tarea que deriva del cumplimiento de una Ley Constitucional: la Ley de Planeación. Los planes son - meros propósitos y como tales, pueden cumplirse o no.

De este aluvión legislativo, que se ha convertido en un lodazal en - donde se ha quedado empantanado el propósito de lograr el desarrollo rural - integral, puede surgir, principalmente por las adiciones que se le hicieron - en 1982 al Artículo 27 Constitucional, el enfoque correcto para resolver la compleja e inmensa problemática agraria de México: definir y dar seguridad a la tenencia de la tierra (Fracción XIX); generar empleo y garantizar - bienestar a los habitantes del sector rural; fomentar la actividad agropecuaria y forestal, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica (Fracción XX).

Mejorar el sector rural, es un mandamiento de la Constitución y no una merced.

## Capítulo V

### IMPRESINDIBLE UN CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL CAMPO

Actuando racionalmente hemos podido entender la necesidad de la **Vuelta al Campo** y con un pensamiento y acción imbuidos de una filosofía **reruralizadora**, hemos podido comprender la necesidad de realizar en México una total reestructuración del sector agropecuario y para ello, pugnamos a través de este trabajo de investigación, justificar, que sólo una estructura totalmente privatizada, podrá sacar de la postración en la que se encuentra desde hace siglos al sector rural mexicano.

A través de un profundo análisis, pudimos comprobar nuestra hipótesis, lo que le da categoría de estudio científico a este trabajo, y para lograrlo, se utilizaron como apoyos, los más relevantes estudios que en la materia, han realizado sociólogos, economistas, politólogos, antropólogos sociales y docentes de otras disciplinas del conocimiento humano, llegando finalmente a la confirmación razonada de nuestra proposición.

Con firmeza y argumentos jurídicos válidos, sostenemos que las dotaciones y cualquier entrega de tierras propiedad de la Nación a los ciudadanos de ella, han sido otorgadas en propiedad privada, como lo establece sin lugar a dudas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principio que consideramos total en nuestra tesis; además, postulamos la necesidad de realizar una nueva reforma agraria, para dejar precisada jurídicamente la situación de la tenencia de la tierra en el país, ya que por el desorden realizado y propiciado también por el sector público, encabezado por -

presidentes de la República, grandes extensiones de tierras propiedad de la Nación, están siendo objeto de apropiaciones ilegales, por millares de personas que las arriendan y hasta las venden.

Hemos propuesto en este trabajo, con fundamento jurídico, que los dueños o arrendadores de tierras de cultivo o para la producción de ganado o forestal, puedan libremente contratar con comerciantes, industriales, exportadores o inversionistas extranjeros, para la producción agropecuaria, ganadera o forestal, y asimismo, de acuerdo con ellos, programar con la colaboración del sector público, la producción de alimentos básicos para la alimentación así como de productos para la exportación y de cárnicos y lácteos.

De acuerdo con la reestructuración propuesta, consideramos necesario, por lo costosas e ineficientes, la desaparición de todas las dependencias del sector agropecuario oficial y crear Comisiones e Institutos, que colaboren en la tarea de lograr la productividad en el campo y restablecer los hatos ganaderos y para que también, éstos entes oficiales participen en la recuperación de nuestra riqueza forestal, devastada casi en su totalidad.

Finalmente y actuando con estricto rigor científico y con apoyo en la reestructuración del sector agropecuario y diseñadas en forma democrática y concertada las políticas agrarias, postulamos la elaboración de un cuerpo de leyes sobre la actividad agrícola, ganadera, forestal y la acuicultura, en estrecha relación con la protección al ambiente, con la participación para elaborar estos anteproyectos de leyes, de instituciones de profesionistas, cuyas disciplinas se vinculen al campo así como de los sectores que tienen injerencia en el sector agropecuario.

Este nuevo y auténtico Derecho Agrario que surja, será el instrumento que servirá para impulsar las acciones que el sector privado y el público, llevarán a cabo para lograr el desarrollo nacional.



**BIBLIOGRAFIA**

- AGUIRRE BELTRAN Gonzalo.- "Los Símbolos Etnicos de la Indentidad Nacional", UNAM, México, 1983.**
- BALLARIN MARCIAL Alberto.- "Estudios de Derecho Agrario y Polftica Agraria".- Madrid, España.**
- BARRERA FUENTES Florencio - "Historia de la Revolución Mexicana".- México, 1955.**
- BARTRA Roger.- "Campesinado y Poder Polftico en México", Ediciones ERA, S.A., México, 1984.  
"Estructura Agraria y Clases Sociales en México".- Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1976.**
- BOUF Leonardo.- "El Destino del Hombre y del Mundo".- Colección - Alcance, España, 1980.**
- CABRERA Luis.- "La Revolución es la Revolución" (Antología).- Comisión Editorial, Partido Revolucionario Institucional, México, 1985.**
- CASO Angel.- "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A., México, 1950.**
- CARRILLO PRIETO Ignacio.- "Renovación Constitucional y Sistema Polftico, Reformas 1982-1988. Estudio Jurídico-Polftico, Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, México, 1987.**
- CORDOVA Arnaldo.- "La Formación del Poder Polftico en México", Ediciones ERA, S.A., México, 1982.**
- CROSSMAN R. H. S.- " Bibliografía del estado Moderno".- Fondo de - Cultura Económica, México, 1974.**
- CASANOVA ALVAREZ Francisco.- "México, Economía, Sociedad y Política" (Antología).- Tomos I y II, UNAM, México, 1985.**
- DE IBARROLA Antonio.- "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A.. - México, 1985.**
- DE LA MADRID HURTADO Miguel.- "El Marco Legislativo para el - Cambio", Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.**

- DE SOLANO Francisco.**- "Cedulario de Tierras" Compilación de Legislación Agraria Colonial (1497-1821), UNAM, México, 1984.
- DIAZ Elías.**- "Sociología y Filosofía del Derecho", Tauros Ediciones,- S.A., Segunda Edición, España, 1980.
- ECKSTEIN Salomón.**- "El Ejido Colectivo e México". Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- ENRIQUEZ COYRO Ernesto.**- "Los Estados Unidos de América Ante - Nuestro Problema Agrario", UNAM, México, 1984.
- ESTEVA Gustavo.**- "La Batalla en el México Rural". Siglo XXI Editores, México, 1987.
- FAYA VIESCA Jacinto y otro.**- "Ley de Fomento Agropecuario" (Comentada), México, 1981.
- FEDER Ernest.**- El Hambre, Perspectivas Socioeconómicas". Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1983.
- FLORES CANO Enrique.**- "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios en México" 1500-1821. Primera Edición de Lecturas - Mexicanas SEP, México, 1986.
- GONZALEZ Luis.**- "El Liberalismo Triunfante" (en Economía, Sociedad y Política), UNAM, México, 1985.
- GONZALEZ RAMIREZ Manuel.**- "Epistolario y Textos de Ricardo Flores Magón", Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- GONZALEZ CANTU Gastón.**- "Política Mexicana", UNAM, México, 1983.
- GONZALEZ SALAZAR Gloria.**- "Aspectos Recientes del Desarrollo Social de México", UNAM, México, 1983.
- GONZALEZ CASANOVA Pablo y otros.**- "México, hoy". Siglo XXI Editores.
- GEORGE Susan.**- "Cómo Muere la Otra Mitad del Mundo". Las Verdaderas Razones del Hambre. Siglo XXI Editores, S.A., Primera Edición en Español, México, 1980.
- H. STRAHM Rudolf.**- "Por qué Somos tan Pobres". Secretaría de Educación Pública, Primera edición en Español, México, 1986.

- HEGEL G. W.-** "Filosofía del Derecho". UNAM, México, 1985.
- IRIBARREN Jesús y otros.-** "Ocho Grandes Mensajes". Biblioteca de Autores Cristiano, de Edica, S.A., Madrid, España, 1971.
- KAPLAN Marcos.-** "Ciencia, Sociedad y Desarrollo", UNAM, México, 1987.  
"Sociedad, Política y Planificación en América Latina", - UNAM, México, 1985.
- KOSIK Karel.-** "Dialéctica de lo Concreto". Editorial Grijalbo, - S.A., México, 1986.
- LEMUS GARCIA Raúl.-** "Derecho Agrario Mexicano". Editorial LIMSA, México, 1975.
- LOPEZ ROSADO Diego G.-** "Problemas Económicos de México", UNAM, México, 1984.
- OSWALD Ursula.-** "Piedras en el Surco".- Universidad Autónoma - metropolitana-Xochimilco, México, 1983.
- OTS CAPDEQUI J. M. -** "El Estado Español en las Indias". Fondo - de Cultura Económica, México, 1982.
- MENDIETA Y NUÑEZ Lucio.-** "El Sistema Agrario Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México, 1980.  
"El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, S.A., - Quinta edición, México, 1955.
- MALAGON Javier y Ots Capdequi José M.-** "Solórzano y la Política Indiana", Fondo de Cultura Económica, S.A., México, 1983.
- MOLINA ENRIQUEZ Andrés.-** "Los Grandes Problemas Nacionales". Imprenta de A. Carranza e hijos, México, 1909.
- NOVOA MONREAL Eduardo.-** "El Derecho Como Obstáculo al Cambio Social, Siglo XXI Editores, México, 1985.
- PREBISCH Raúl.-** "Pensamiento Latinoamericano".- UNAM, México - 1980.
- RADBRUCH Gustav.-** "Introducción a la Filosofía del Derecho". Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

- RAMIREZ SAIZ Juan Manuel.**- "Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos". Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1983.
- REYES OSORIO Sergio.**- "El Marco Macroeconómico del Problema Agrario Mexicano". Lecturas Sobre Desarrollo Agrícola. Selección de Edmundo Flores, Fondo de Cultura Económica, S.A., México, 1974.
- RODRIGUEZ PRATS Juan José.**- "La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano", UNAM, México, 1986.
- RUIZ MASSICU Mario.**- "Derecho Agrario Revolucionario", UNAM, México, 1987.
- SALINAS DE GORTARI Carlos.**- "Producción y Participación Política en el Campo", UNAM, México, 1986.
- SAYEG HELU Jorge.**- "Las Reformas y Adiciones Constitucionales - Durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid - Hurtado" 1982-1988, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- TOLEDO Victor Manuel y otros.**- "Ecología y Autosuficiencia Alimentaria". Siglo XXI Editores, México, 1985.
- WILHEM Abel.**- "Política Agraria". Librería El ATENEÓ Editorial, México, 1960.
- WITKER Jorge.**- "El Régimen Jurídico de los Productos Básicos en el Comercio Internacional", UNAM, México, 1984.  
"V Estudios de Derecho Económico", UNAM, México, - 1986.
- VAZQUEZ ALFARO Guillermo.**- "La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915". CONCAP, Segunda Edición, México, 1988.  
"Teoría Elemental de la Reforma Agraria". CONCAP, México, 1976.
- ZAVALA Silvio.**- "Apuntes de Historia Nacional" 1808-1974. Edición Especial SEP, México, 1982.
- ZELEDON ZELEDON Ricardo.**- "Código Agrario", Editorial Porvenir, S.A., Costa Rica, C.A., 1988.

#### LEGISLACION BASICA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Reforma Agraria- Ley de Fomento Agropecuario.
- Ley Forestal
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.

## HEMEROGRAFIA

HEMEROGRAFIA

- **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983. Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de los años de 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988, Secretaría de Programación y Presupuesto.**
- **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989.**
- **"Reunión de Política Social Campesina", Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1984.**
- **"Las Modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria", Editora de Periódicos La Prensa, México, 1984.**
- **"El Municipio Mexicano", Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.**
- **"Legislación para Producir más Alimentos", Ediciones de la Cámara de Diputados, La Legislatura, México, 1981.**
- **"Ley Agraria Presidente Venustiano Carranza 1915", Confederación Nacional Campesina, México, 1984.**
- **Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.**
- **Administración y Política. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración, Primer Cuatrimestre, 1984.**
- **Mexicano, Esta es tu Constitución. La Legislatura Cámara de Diputados, México, 1982.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.**
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa S.A., México, 1989.**
- **Ley Federal de Reforma Agraria. Ley de Fomento Agropecuario.- Exposición de Motivos, Antecedentes, Reformas, Comentarios y Correlaciones.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, Martha Chávez Padrón.**