

537
24'



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

CONSIDERACIONES GENERALES PARA UNA
NUEVA POLITICA AGRICOLA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAUL ROLANDO MARTINEZ SANTIAGO

MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

"CONSIDERACIONES GENERALES PARA UNA NUEVA POLITICA AGRICOLA"

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES	3
1. Plan	3
2. Objetivo	4
3. Producción	4
4. Política Agraria	6
CAPITULO II. ESTRATEGIAS A SEGUIR PARA INCRE <u>MENTAR LA PRODUCCION AGRICOLA</u>	15
1. Concepto	15
2. Características	15
3. Planificación Regional	16
4. Localización	18
5. Plazos	19
6. Tecnología	21

	PAGINA
CAPITULO III. POLITICAS AGRARIAS	29
1. Política Carranza (Constitución Política de 1917)	29
2. Política Alvaro Obregón	35
3. Política Plutarco Elías Calles	41
4. Política Portes Gil	51
5. Política Ortíz Rubio	53
6. Política Abelardo Rodríguez	55
7. Política Cardenista	59
8. Período 1940 - 1970	65
9. Ley Federal de Reforma Agraria	72
CAPITULO IV. LA INSTITUCION "EJIDO" COMO PRINCIPAL FUENTE DE PRODUCCION AGRICOLA	 76
1. Evolución Jurídico-Económica del -- Instituto Ejido	76
2. El Ejido en la Ley Federal de Reforma Agraria	85
3. El Ejido con las Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional publicadas el 6 de enero de 1992.	92
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFIA	104

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

Es necesaria la incorporación Constitucional al Derecho a la alimentación del pueblo, mediante la creación de un marco legislativo integral, para garantizar mayor participación del Estado y del sector social de la economía en la comercialización de los alimentos.

Es necesario modificar los términos de intercambio entre el campo y la ciudad.

Tomando en cuenta la inquietud antes descrita, he decidido elaborar el presente trabajo, en el cual se llegó a la conclusión de que se requiere de una nueva política agrícola consistente en dar solución a los problemas de fondo del agro mexicano en particular, principalmente el de fomentar la producción, otorgándole los medios necesarios al ejido como primordial fuente productora en el campo.

Para lograr el incremento en el campo, es esencial organizar los ejidos, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, en coordinación con organismos del sector oficial abocados a actividades agropecuarias.

Es indispensable también, promover el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

Es muy importante que junto con empresarios del campo y dentro de un marco de libertad y responsabilidad, con un enfoque diferente, más eficiente - mediante las formas de asociación que ahora permite la Ley de la materia.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1. PLAN.

CONCEPTO:

Plan es el conjunto de disposiciones formuladas con vistas a la ejecución de un proyecto.

La noción aparece así definida por dos elementos:

- 1o. Un proyecto es decir, un fin que nos proponemos seguir.
- 2o. Las disposiciones tomadas con vistas a alcanzar este fin, es decir la fijación de los medios.

Un plan económico es un conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa a una actividad económica.

Puede haber así, planes de producción, de repartición, de distribución, etc. A estos planes subordinados con frecuencia se les denomina programas. ⁽¹⁾

(1) CHARLES BETTELHEIM. "Problemas Teóricos y Prácticos de Planificación.

2. OBJETIVO.

CONCEPTO:

Genéricamente se denomina objetivo a los estudios y resultados que un sujeto individual o colectivo pretende alcanzar, actuando en una realidad y en el transcurso de un período determinado. El sujeto aquí considerado es la comunidad nacional e interesan las actuaciones que directamente y a través del Estado realizarán en el proceso de desarrollo agropecuario.

3. PRODUCCION.

La elaboración de planes de producción no deben ser únicamente con el fin de organizar y reglamentar la producción, sino también deben implicar la satisfacción de las necesidades sociales.

Asimismo, es necesario que el organismo que elabore el plan de producción, - esté investido de poderes suficientes para hacerlos respetar para que se realice el equilibrio entre producción y consumo.

También es indispensable que se planee tomando en cuenta la necesidad que se tiene de cada uno de los productos que son consumidos en nuestro país, - considerando primordialmente aquella en que México ha perdido la autosuficiencia.

Una vez determinadas cuantitativamente las necesidades de consumo, es decir

una vez fijadas las cantidades de los diferentes bienes de consumo que hay que suministrar para satisfacer los diferentes requerimientos, queda por determinar las necesidades de producción, o sea las cantidades de mano de obra, por un lado, de medios materiales de producción (materias primas, maquinaria, etc) por otro, que deben suministrarse a las diferentes ramas productoras de objetos de consumo para que puedan satisfacer las tareas de producción que les correspondan y a las diferentes ramas productoras de medios de producción para que puedan realizar las tareas que les están encomendadas.

Los objetivos constituyen expresiones temporales de los principios y valores de la comunidad y por ende, determinan la normatividad que orientan la política de desarrollo durante el período para el que se fijan.

Los objetivos responden a las posibilidades específicas del mandato de un gobierno. Algunos de estos objetivos pueden sin embargo, ser distintos a las orientaciones del proyecto nacional de largo alcance que inspira a los actuales gobernantes. Por ello, en unos casos, la relación con los objetivos de largo plazo es directa y en otros no; en este último caso, ha debido otorgársele prioridad a la superación de obstáculos y problemas.

Los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo se relacionan generalmente con el aumento del ingreso medio por habitante; el aumento de la tasa de empleo definida de manera relativamente precisa; la distribución más equitativa del ingreso personal; el mejoramiento de las condiciones alimentarias, la vivienda, la salud, educación y demás componentes básicos del nivel de vida de la población, la disminución de la vulnerabilidad externa en lo que respec

ta a la cuantía de la deuda externa, a la excesiva dependencia de unos pocos productos de exportación, etc; el aumento de la estabilidad del régimen político y del gobierno y otros objetivos de naturaleza principalmente sociopolítica. (2)

4. POLITICA AGRARIA

CONCEPTO:

Como un conjunto ordenado, de recursos por medio de los cuales el Estado - trata de organizar, proteger y desarrollar la producción agropecuaria de un país o como expresa Wilhelm Abel, en términos comunes, se entiende generalmente por política agraria al contexto de actos y disposiciones por los cuales el Estado influye sobre la agricultura y la comunidad agraria en general. Es ta aceptación según el propio autor, se refiere a la política agraria práctica, entendida ésta como tarea estructural o estructuradora de la sociedad económica organizada en el conjunto estatal, debiendo comprenderse en el propio concepto la actividad de las asociaciones y organizaciones de productores no necesariamente estatales que también influyan en la elaboración y ejecución - de la actividad estatal de que se trata.

En las concepciones de política agraria práctica citadas, debe en nuestra opinión, señalarse la necesaria relación entre política propiamente dicha: Sociología, Economía y Derecho. Disciplina ésta última que se vincula con lo que -

(2) GONZALEZ MONTERO, JESUS. "La Planificación del Desarrollo Agropecuario". Vol. 2.- Editorial Siglo XXI.

contemporáneamente conocemos como política legislativa, mediante la cual se procura relacionar y vincular a la política con el Derecho.

En la "Revista de Derecho Agrario" el célebre Calamandrei alude a esta recíproca influencia e interrelación inseparable cuando señala: "sin confundir el Derecho con la Política, pero sin perder nunca de vista en el estudio de los problemas jurídicos, la sustancia política a la que el Derecho debe adaptarse, pueden los juristas conseguir ser útiles instrumentos de pacificación y de progreso social preparando los instrumentos más aptos para facilitar sin fracturas de legalidad, las más audaces innovaciones económicas". (3)

Para tener un concepto más definido de lo que expresamos, a continuación mencionaremos el enfoque que de este tema hace la Ley Federal de Reforma Agraria anterior.

En cuanto a la organización del ejido, la Ley Federal de Reforma Agraria en sus libros segundo y tercero, se encuentran en sus preceptos inmersas las bases para que se dé una transformación radical de los ejidos y comunidades, mediante formas organizativas, ya sean cooperativas, sociedades, asociaciones, uniones o lo que más les convenga para la explotación y comercialización de sus productos agropecuarios, pero además tienen una serie de garantías y derechos como son: preferencia y asistencia técnica a crédito suficiente y oportuno, o las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largo.

(3) VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO. "Teoría Elemental de la Reforma Agraria". CONCAP.- Pág. 45.

Observemos algunos cambios respecto a la producción agropecuaria:

En la organización interna se faculta a la Asamblea General de Ejidatarios para formular y aprobar el Reglamento Interno del ejido que regula el aprovechamiento de los Bienes Comunales y las tareas de beneficio colectivo que deben emprender los ejidatarios. Además formular programas y dictar las normas necesarias con el objeto de organizar el trabajo en el ejido, intensificar la producción tanto individual como colectiva del mismo, mejorar los sistemas de comercialización y allegarse los medios económicos idóneos.

En la Unidad Agrícola Industrial para la mujer deberá reservarse una superficie igual a la Unidad de Dotación en el ejido, la cual se localizará en las mejores tierras cercanas a la zona de urbanización y se destinará al establecimiento de una granja agropecuaria y de industria rural explotada colectivamente por las mujeres del núcleo ejidal. Centros de Costura y Educación, Molinos de nixtamal y en general, todas aquellas instalaciones que sirvan de protección a la mujer campesina.

Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva se contará con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su desarrollo eficaz.

Tanto los ejidos como las comunidades constituyen de hecho una Unidad de Desarrollo Rural; contarán con todo el apoyo del Estado para la explotación integral de sus recursos. Quienes además se podrán constituir en sociedades cooperativas, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, con

forme a los reglamentos y Estatutos que para tal efecto se expidan. Además tendrán derecho preferente para recibir asistencia técnica de las Instituciones Oficiales.

Los ejidos, comunidades y pequeña propiedad, cuya superficie no rebase la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tendrán derechos preferentes a la asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, con las tasas de interés más bajas y con los plazos más largos.

Los ejidos y las comunidades tendrán derecho preferente para recibir los servicios sociales de los pasantes de carreras universitarias y técnicas.

Las empresas estatales o de participación estatal productoras de maquinaria e implementos agrícolas, fertilizantes, insecticidas, semillas alimentos y medicamentos veterinarios y en general todos aquellos productos que se usen para la explotación agropecuaria, serán obligados a canalizar directamente sus productos a los ejidos.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados deben promover y fomentar la formación de sociedades cooperativas de consumo de artículos de primera necesidad, las cuales deberán ser manejadas por los ejidos.

Se deberán crear centros regionales en los cuales se imparta enseñanza sobre administración rural, agropecuaria, ganadera y otras técnicas relacionadas -- con el campo, en los ejidos de cierta importancia se establecerán escuelas -- prácticas de oficios y artesanías.

Hay que hacer una consideración de suma importancia en cuanto a aquellos ejidatarios que cuentan con superficie parcelaria demasiado pequeña, minifundista, como son los que tienen media, una y hasta cuatro hectáreas, los cuales ni el programa de trabajo para la explotación de la tierra ni la comercialización de los productos agropecuarios podrán satisfacer sus necesidades ni las de su familia.

En la Ley Federal de Reforma Agraria se estableció la planificación agraria, - en virtud de que en la leyes anteriores predomina la improvisación y así tenemos que en el Título Segundo del Libro Sexto, Capítulo Único, el artículo 454 de la citada ley, contemplaba la planificación agraria y la resume de la siguiente forma, "La Secretaría de la Reforma Agraria organizará los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los programas de rehabilitación agraria, diseñar los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal y, en general, realizar los estudios que le encomienden al Secretario de la Reforma Agraria para cumplir con las funciones que esta ley le confiere". - En esta forma se da un paso más para la transformación radical de los ejidos y comunidades para que sea en bien de los campesinos y su familia.

Sin lugar a dudas, uno de los retos más grandes que enfrenta el campo es el de que con su contribución se alcance en los próximos años un crecimiento económico que permita mejorar sustancialmente su calidad de vida y nivel de ingreso. Se trata de un crecimiento que combata la desigual distribución de la riqueza y que por esta vía contribuya al desarrollo de la nación.

A fin de lograr lo anterior, se han propuesto actualmente los siguientes puntos:

1. Certidumbre en la tenencia de la tierra.- Considerada como el punto de partida para elevar la producción y productividad del campo, el problema de la tenencia de la tierra exige la adopción de medidas que eliminen la subutilización y abandono de tierras mediante el fomento de nuevas fórmulas asociativas entre los distintos agentes económicos como ya se establece en la Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.
2. Política de crédito y seguro.- Estas políticas dejarán de ser subsidios generalizados para transformarse en instrumentos de fomento a la productividad y el bienestar de los productores rurales. Así, el sistema financiero deberán crear mecanismos diferenciales de financiamiento al campo, de acuerdo con el tipo de productos, sus ingresos y su potencial productivo, mientras que el sistema de aseguramiento deberá abocarse a la verdadera protección de los productos ante siniestros meteorológicos.
3. Recursos hidráulicos.- En este punto la política se orientará hacia el aprovechamiento eficiente del recurso, impulsando la participación de los usuarios en el manejo de la infraestructura hidráulica.
4. Insumos.- El acceso a los insumos deberá ser en los términos que marca la competitividad en los mercados internacionales, con una mayor participación de los sectores social y privado.

5. Infraestructura.- El gasto público se orientará hacia el desarrollo de obras que incrementen la productividad, fomentando la inversión de - otros participantes en obras de riego, conservación y nivelación de - suelos y desarrollo de infraestructura de transporte y almacenamiento.
6. Comercio interior.- Se abatirán los monopolios y se eliminará el excesivo intermediarismo, estableciendo un sistema de compras directas entre productores y compradores.
7. Comercio exterior.- Se buscará una mejor vinculación con el resto del mundo, favoreciendo el aprovechamiento de las ventajas comparativas, la generación de empleo y la captación de divisas, a fin de obtener - una balanza comercial superavitaria.
8. Industria rural y agroindustria.- La modernización y desarrollo de este tipo de empresas es vital para elevar el empleo de la población rural. En este sentido se alentará la competitividad de estas empresas - en un marco de franca apertura hacia el exterior.
9. Precios.- En este aspecto la política de precios se definirá en concertación con los productores, buscando la fijación de precios remunerados y flexibles que también tomen en cuenta la situación de los mercados internacionales, induciendo una mejor calidad y variedad de los -- productos agrícolas, pecuarios y forestales.
10. Educación superior, ciencia y tecnología.- En este rubro será neces

rio alcanzar una mayor coordinación entre los organismos de investigación y los productores buscando que haya una respuesta más inmediata a las demandas de los productores, elevando así su productividad y generando recursos adicionales para financiar una mayor investigación.

11. Asistencia técnica.- Se validará la tecnología que haya demostrado su eficiencia y se aplicarán paquetes tecnológicos que redimensionen la práctica del extensionismo, a fin de que ésta sea asimilada y apropiada por las organizaciones de productores.
12. Organización y capacitación.- Los propios productores deberán ser los que adopten las decisiones vinculadas con la producción. Para ello es preciso impulsar nuevos esquemas de asociación, así como la capacitación técnica y administrativa de las organizaciones de productores.
13. Participación de organismos gubernamentales.- Aunado a lo anterior, es necesario también redefinir la participación estatal en el campo. La modernización de la acción estatal tendrá como contrapartida la responsabilidad y la concertación con los productores, para que participen en la planeación y en la definición de la política agropecuaria.
14. Desincorporación.- Para inducir la participación activa de los productores se desincorporarán entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias del sector.

Del propio programa se desprende la necesidad de actuar en diversos frentes, a fin de reactivar la producción y elevar el bienestar del -- productor rural. (4)

Con las recientes modificaciones al Artículo 27 Constitucional, se ha iniciado ya el necesario cambio de acuerdo a los lineamientos fijados anteriormente.

(4) GUTIERREZ LARA, ABELARDO ANIBAL y HERRERA NUÑEZ, JOSE -- MANUEL.- "El Eslabón clave del programa estabilizado y de la estrategia de modernización". "EL NACIONAL". Reporte Económico. México, lunes 30 de diciembre de 1991, p. 17.

CAPITULO III

ESTRATEGIAS A SEGUIR PARA INCREMENTAR LA PRODUCCION AGRICOLA

1. CONCEPTO.

En sentido estricto, la estrategia es el conjunto de principios que establecen la organización de las fuerzas antes de iniciarse la acción. La estrategia señala la manera como se enfrentará la acción y no sus propósitos u objetivos, pueden considerársele como un instrumento o herramienta concebida conciente o racinalmente para movilizar y disciplinar voluntades y recursos, orientándolos hacia la obtención de un objetivo.

El carácter integrador de la estrategia hace necesario contar con un acuerdo nacional amplio y perdurable. Las decisiones que puede adoptar un gobierno en uso del poder estatal, se puede referir a diversos aspectos que por sí so los no son suficientes para determinar el camino o vía de desarrollo. La estrategia debe proporcionar el conjunto de principios que permitan obtener el acuerdo y apoyo objetivo de la mayoría de la población (consumidores, ahorradores, etc) y sus agentes más importantes (empresarios, trabajadores, in versionistas, etc).

2. CARACTERISTICAS:

- 1a. Que contenga definiciones suficientes para que cada interesado descubra sus posibilidades de acción e identifique sus aportaciones al proce

so de desarrollo y los beneficios que de éste pueda obtener.

- 2a. Que propogan una perspectiva y secuencia temporal a las acciones, -
atenuando las reacciones ante medidas que en lo inmediato puedan ser
consideradas negativas e incrementando simultáneamente la confianza -
en la obtención de los objetivos de mediano y largo plazo.
- 3a. Que sitúe las diferencias de intereses entre las fuerzas sociales, los -
agentes interesados, las organizaciones sindicales, gremiales y políticas,
las regiones y demás sujetos del desarrollo en la perspectiva del bien -
común. (5)

3. PLANIFICACION REGIONAL:

También se le conoce como planificación del uso de la tierra, se interesa fun
damentalmente en el aprovechamiento actual y el desarrollo de los recursos -
de localidades individualmente considerdos, en los que la orientación del desa
rrollo está determinada por la posesión de la localidad en la región y por la -
posesión de la región en el país.

La planificación agropecuaria se justifica por la cantidad que tiene como el -
mecanismo más apropiado para conseguir que el esfuerzo del desarrollo se ge
neralice en la totalidad del territorio nacional.

(5) GONZALEZ MONTERO, JESUS.- Obra citada, pág. 68.

La planificación regional del desarrollo debe considerarse como un medio destinado a organizar en cada punto del país, la movilización de los recursos - naturales, financieros y humanos, a fin de alcanzar mediante la descentralización de la formulación y ejecución de la política planificada, los objetivos - previamente definidos. Además se consigue un contacto más estrecho con - los problemas de las diferentes regiones y localidades, así como con los de los diversos agentes que integran el sistema agropecuario.

La organización de la planificación regional debe irse estructurando simultáneamente con la del Sistema de Planificación Agropecuaria.

En un comienzo, las oficinas regionales de planificación agropecuaria, sólo podrán participar en la diagnosis y en ciertos aspectos de la formulación, - de acuerdo a la disponibilidad de recursos e información, prestando especial atención a la viabilidad que pueda tener en la región los principales objetivos y estrategias establecidas para el desarrollo agropecuario a nivel nacional.

Con el transcurso del tiempo, dichas oficinas deberán contribuir más y más a todas las actividades del proceso de planificación, participando no sólo en la diagnosis de los problemas regionales, en el control de la ejecución de los mismos y en su posterior evaluación y reformulación.⁽⁶⁾

(6) Op. cit., pág. 549.

4. LOCALIZACION:

a) Las tierras cultivables:

Si consideramos inicialmente el problema de las tierras cultivables, puede decirse que en el marco de la economía planificada, hay que buscar la utilización que permita obtener el conjunto de las producciones agrícolas deseadas gastando en total, el mínimo de trabajo, teniendo en cuenta los medios de producción disponibles. Es decir, que debe buscarse respetando las exigencias de la rotación de los cultivos necesaria para conservar la fertilidad de los suelos, la afectación de cada tierra al uso para el que está relativamente mejor situada.

Así se clasificará el conjunto de tierras cultivables según el número total de unidades de trabajo, que en ella haya de gastarse con un determinado nivel de técnica, para obtener una cantidad dada de los diferentes tipos de productos y se afectará cada unidad de tierra al uso para el que es relativamente mejor, tomando en cuenta la acción combinada de los distintos usos.

En un principio, podemos resolver el problema de la mejor utilización de la tierra por grandes regiones agrícolas, fijando cantidades de los diversos tipos de productos que cada región debe producir, dejando a las unidades de explotación de cada una estas regiones el cuidado de repartir la utilización de las tierras que tienen en gestión o en uso, de manera que obtengan con el

mínimo de gastos totales de trabajo, los productos que agada una de ellas corresponde suministrar, en virtud del plan regional. (7)

5. PLAZOS.

a) A Mediano Plazo.

Los mecanismos de mediano plazo son los más usuales y deberían ser formulados conjuntamente con un mecanismo de largo plazo y bajo su orientación; deben abarcar un período que generalmente corresponderá al mandato de un gobierno.

El Plan a mediano plazo está basado en las orientaciones establecidas, posibilidades y restricciones para el largo plazo, pero tiene autonomía en cuanto a su período y a las condiciones que determinan su formulación

Los objetivos responden a las posibilidades específicas del mandato de un gobierno. Su contenido es necesario para los diversos agentes del Sistema Agropecuario y desde su inicio debe presentar un grado satisfactorio de coherencia y de eficiencia y un nivel aceptable de riesgo.

En el mediano plazo, los mecanismos instrumentales son más nú-

(7) BETTELHEIM, CHARLES. Op. cit., pág. 59.

merosos; su formulación es más detallada y precisa.⁽⁸⁾

b) A Largo Plazo.

En América Latina, de 15 a 20 años parecen plazos razonables - para los mecanismos de largo alcance de la planificación agropecuaria. Estos deberían de ser formulados junto con los mecanismos de mediano plazo a que sirven de apoyo, generalmente cada 4 a 6 años y con ocasión de cambio de gobierno.

La formulación de mecanismos de largo plazo no tiene por objeto fundamentar decisiones que se tomarán en el futuro, sino orientar las decisiones actuales, considerando su efectos futuros.⁽⁹⁾

6. TECNOLOGIA.

Con respecto a la tecnología y al uso de nuevas técnicas, éstas deben ir en caminadas a la solución de los determinados problemas técnicos y a la aplica ción de estas soluciones por parte de los productores, siempre encaminados al incremento de la producción. Para que ello sea posible, es necesario que las técnicas sean oportunamente creadas o importadas y luego difundidas y apoyadas entre los productores. La difusión debe considerar las técnicas - actualmente disponibles y los problemas, resultados de las investigaciones - en curso.

(8) GONZALEZ MONTERO, JESUS.- Op. cit. pág. 12.

(9) Idem, ant. pág. 13.

La creación nacional de nuevas técnicas exige contar con una eficaz organización y una adecuada dotación de recursos humanos y financieros. La tarea central de este organismo es el diseño de un sistema nacional de investigación que coordine la labor de todas las unidades que lo componen; la identificación y jerarquización de los problemas que debe resolver, la asignación de tareas y recursos para el desarrollo de las labores productivas.

La importación de técnicas extranjeras deben ser las adecuadas, tomando en cuenta el medio en que se proyecte aplicarlas; concordar con los objetivos, - con las estrategias y las metas ya fijadas; tener un bajo costo económico y poder ser generado en su totalidad con recursos de la región.

Asimismo, debe ser un sistema basado en incentivos, regulaciones y controles que permita y estimule el uso de las técnicas compatibles con los objetivos y las estrategias del desarrollo agropecuario y la economía en su conjunto.

La difusión de las nuevas técnicas a los productores, tendientes a aumentar la productividad y a estimular su aplicación.

Las técnicas de naturaleza mecánica o química llegan a los productores en insumos y bienes de capital y en los distribuidores o vendedores, quienes ejercen presión sobre los productores, para que estos adquieran sus bienes. Por lo que es necesario contar con mecanismos especiales destinados a su difusión y aplicación.

El proceso de supervisión y control, resultan más fáciles en organismos y - empresas estatales que en empresas privadas. (10)

Por otro lado, entre los organismos oficiales abocados a incrementar la producción en el campo, se encuentra entre otros, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual enfoca que sólo a través de una mayor coordinación de esfuerzos será posible lograr que el campo surja con fuerza, y que se pueda tener en esa raíz fundamental de nuestra historia, una patria con más salud, fortaleza y seguridad, que beneficie a ese más del 30 por -- ciento de los mexicanos que viven en extrema pobreza.

Tenemos que salir de la crisis que padece el sector, con mucho trabajo, es fuerzo, imaginación y eficiencia en la realización de las ideas que se ofrecen para la solución del problema.

El campo necesita junto con la investigación y el desarrollo tecnológico, establecimiento de nuevas empresas productoras de semillas, fertilizantes, - herramientas, maquinaria y mayor capacitación de los profesionales de la -- agricultura, ganadería y sercicultura, además de más créditos para el hombre del campo, que demuestren que se tiene mayor confianza en ellos.

Todos estos elementos contribuirán a que se alcance un mayor bienestar para México e incremento en la producción y productividad en el campo, lo que a su vez acarreará que "todos tengamos lo indispensable y necesario para vi

(10) GONZALEZ MONTERO, JESUS.- Obra citada, pág. 450.

vir mejor, educar a nuestros hijos y dar oportunidad a las nuevas generaciones de acceso a todos los rubros de la vida nacional", porque el campo es el sector primario en la economía de los países; es raíz y crecimiento de la fortaleza, así como de la seguridad de una nación, y por ello depende de él en gran medida la estabilidad económica, política y social de un pueblo.

Por tal razón, se entiende que los negociadores mexicanos del Tratado de Libre Comercio, ya aprobado, sienten y resenten la presión que ejerce el productor del campo y la atención que merece de todas las fuerzas políticas y económicas del vecino país del norte.

Otra dependencia del Sector Central que tiene mucha influencia, es la Secretaría de la Reforma Agraria (S.R.A.), que de acuerdo con las recientes reformas al art. 27 Constitucional seguirá funcionando como coordinadora de este sector. Cabe señalar que se podían seguir haciendo enumeraciones de la intervención de la Administración Pública Federal y descentralizada en el Sector Agropecuario, resaltando aquellas que tengan que ver con los siguientes aspectos: Tenencia, aseguramiento, crédito, asistencia técnica, insumos y comercialización.

1. Tenencia

La tenencia de la tierra es el primer escalón administrativo que inicia el Productor Rural; ya que en base al tipo de tenencia (ejidal, pequeña propiedad o comunal), será el tratamiento que reciba el productor del sector agropecuario, la institución del Sector Central encarga-

da de efectuar esta acción es la S.R.A., para este objetivo cuenta -- con todo un esquema administrativo a nivel nacional (Secretaría), Estatal (Delegaciones y municipal (Promotorías). También en base al tipo de tenencia se determina la Organización que pondrá en práctica el productor para explotar sus recursos naturales. El caso de los ejidos y/o comunidades es el que tiene más opciones; ya que aquí se presentan cuatro formas de explotar los recursos naturales que son: La colectiva, colectiva parcial, grupo de trabajo colectivo e individual y ahora las sociedades mercantiles.

2. Aseguramiento

Es la segunda etapa administrativa que debe seguir el productor rural. Ya que las instituciones que ofrecen financiamiento para realizar el -- proceso productivo por regla tienen que asegurar los préstamos, sino de lo contrario hay un riesgo en la recuperación de los mismos.

En este proceso hay muchos productores que a pesar de que cubren - en forma positiva el requisito de la tenencia de la tierra; no les es posible conseguir el financiamiento, debido a que su recurso tierra no - reúne los requisitos que la ley del seguro agrícola les exige; tal es el caso de los productores que habitan zonas de alta siniestralidad (de-- sérticas, golpeadas por frecuentes ciclones, lluvias torrenciales, temperaturas extremas [muy cálidas o frías], etc). La encargada de asegu- rar a los productores del Sector Social (Ejidos y/o comunidades o sus equivalentes [pequeños propietarios minifundistas], etc), es la Asegu-

radora Nacional de Agricultura y Ganadería, S.A. (ANAGSA).

3. Crédito.

Es el tercer escalón que debe continuar el productor administrativa-- mente; y también es muy importante, ya que si no hay financiamiento difícilmente el productor rural puede efectuar el proceso productivo. Para poder recibir el crédito se exigen los dos requisitos apunta-- dos arriba (Regularización de la tenencia de la tierra y aseguramien-- to), además los siguientes: dictámenes jurídicos, dictámenes de orga-- nización y evaluaciones técnicas básicamente que tienen que ser some-- tidos a un cuerpo colegiado de crédito (Subcomité de Crédito [Sucur-- sales operativas], comités auxiliares de crédito [Sucursales "A"], Co-- mité Técnico de Crédito [Bancos Regionales] y al consejo de adminis-- tración del banco [Banco Nacional], todo estará en función al monto de crédito que se otorgue). El encargado de efectuar estas funciones en la Banca de Desarrollo Económico, es Banrural y en productores -- que no sean del Sector Social puede ser cualquier sociedad bancaria - (Banamex, Somex, Bancomer, etc).

4. Asistencia Técnica

Esta etapa en el proceso productivo es esencial; ya que la productivi-- dad que se tenga en la explotación de la actividad (agrícola, ganade-- ra, forestal, agroindustrial, etc), dependerá mucho de la asistencia - técnica que se le brinde al productor. En el agro a veces se tienen

resultados muy bajos, debido a la asesoría proporcionada en barbecho, siembra, riego, escarda, cosecha, comercialización, etc, fue nula o de eficiente; y esto viene a desalentar a los productores, porque muchas de las veces no recuperan lo invertido y menos aún el trabajo invertido. La responsable de la asistencia técnica del sector agropecuario es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (S.A.R.H.) que cuenta con un enorme aparato administrativo para que realice sus acciones; así también controla bastantes fideicomisos y empresas que están enfocadas a elevar la productividad del campo mexicano.

5. Insumos

Es la materia prima que se tiene que introducir a la tierra para que ésta produzca lo proyectado, como es el caso de la semilla, Productora Nacional de Semillas, (PRONASE), Fertilizantes de México (FERTIMEX), el agua (SARH), etc, este renglón del proceso productivo es de vital importancia; ya que los insumos que se empleen serán los idóneos al proceso productivo. En la adquisición de insumos la Secretaría responsable para este objetivo es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) a través de las empresas que controla, entre la que más sobresale es CONASUPO; y además se tiene que relacionar con otras secretarías como es el caso de la SARH, (PRONASE), Secretaría de Mi nas y Empresas Paraestatales (SEMIP), vía Fertimex, Pemex, etc, -- S.H.C.P. (BANRURAL), etc.

Lo anterior da una idea de por qué se requiere la existencia de un ga

binete agropecuario y un comité técnico agropecuario. Por la serie de transacciones que se tienen que efectuar para realizar el proceso productivo del campo mexicano.

6. Comercialización

Es la última etapa que se debe seguir en el proceso productivo y resulta la más difícil de realizar; ya que el mercado generalmente es inestable y más aun en una etapa de crisis como la que se vive actualmente. Aquí en este cierre del ciclo productivo implica que el producto obtenido en la cosecha se venda a un precio que permita pagar el financiamiento recibido y una ganancia justa que compense el esfuerzo realizado por el productor. En países como México a veces se tiene una buena cosecha y los precios del mercado no son los que se esperaban y resulta difícil guardar la cosecha para mejores tiempos, debido a que no se cuenta con una infraestructura suficiente para almacenar la producción. Lo que trae como consecuencia que el producto o se remata a precios bajos o se echa a perder; y es lógico las pérdidas las sufre el productor. La encargada de efectuar la comercialización de los productos es SECOFI vía CONASUPO. Además el gobierno mexicano otorga facilidades a los productores para que ellos se organicen y creen comités de comercialización en diversos niveles (Internacional, Nacional, Regional, Estatal y Municipal básicamente).

De lo anterior se puede concluir que el Estado Mexicano cuenta con las disposiciones jurídicas y administrativas para que los productores

rurales puedan llevar a cabo todo el proceso productivo de manera normal, muchas de las veces no es posible obtener los éxitos deseados, ya que intervienen diversos criterios que se alejan de la ley y generalmente siempre los más perjudicados son los productores rurales mal organizados.

CAPITULO III

POLITICAS AGRARIAS

1. POLITICA CARRANZA (CONSTITUCION 1917)

En el mes de septiembre de 1916, Carranza convocó al Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que debía efectuarse del 1o. de diciembre al 31 de enero del año siguiente, con la finalidad de reformar la Constitución de 1857, que había regido durante 60 años.

Las reformas estaban encauzadas a modificar la Constitución en aquellos preceptos que ya no se ajustaban a las necesidades y aspiraciones populares; - pero en realidad el contenido de este proyecto, únicamente proponía políticas en cuanto a la forma de gobierno, que en ningún momento respondían a las exigencias de la masa campesina que pedía la reivindicación de sus derechos usurpados.

Este proyecto de reformas se manifestó principalmente en las propuestas tendientes a modificar el artículo 27 de la Constitución de 1857, cuyos aspectos pueden resumirse en la siguiente forma:

- a) Se concedían a la autoridad administrativa facultades expresas para intervenir en los casos de expropiación para uso público.
- b). Se niega a las corporaciones religiosas el derecho a imponer capitales sobre bienes raíces.

- c) Se prohíbe que las instituciones de beneficencia y privadas adquieran bienes raíces y a las corporaciones religiosas así como a sus miembros, tenerlos en su patrimonio o bajo su dirección o administración, pero - si podían imponer sus capitales a interés sobre raíces.
- d) Se autoriza a los pueblos el disfrute en común de sus ejidos en tanto se realiza su parcelación conforme a la ley que al efecto se expida.
- e) Se propone que las expropiaciones se lleven a cabo previa indemnización.

La existencia de dos grupos ideológicos suscitó interesantes debates en el - seno del congreso, sobresaliendo los que motivaron el proyecto presentado por la comisión encargada de elaborar el artículo 27 Constitucional y dentro de estos cabe destacar el que originó los párrafos que se refieren a la capa cidad de las corporaciones de poblaciones para disfrutar en común las tie--- rras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les restituyeran; a la incapacidad de otras corporaciones para poseer bienes; el que declaraba la - nulidad de todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o rema tes que hubieren privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y -- aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y - demás corporaciones de población que existieren todavía desde la Ley del 25 de junio de 1856. Del mismo modo disponía que fueran nulas todas las dili- gencias, disposiciones, resoluciones y operaciones, que tuvieran lugar en lo sucesivo y produjeran iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras - bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, les serían restituidas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continua

ría en vigor como Ley Constitucional.

En caso de que con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía restitutoria la adjudicación de tierras que hubieren solicitado algunas de las corporaciones mencionadas, se les otorgarían aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejara de asignárseles las que necesitaran. Se exceptuaban de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856, o poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excediera de 50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie debería ser devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario.

Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decretaran, serain de inmediata ejecución por la autoridad administrativa, y sólo los miembros de la comunidad tendrían derecho sobre los mismos terrenos.

La Ley del 25 de junio de 1856, había abolido la propiedad en mancomún, porque la consideró contraria a los principios económicos; declarando así -- que en lo sucesivo no habría terrenos poseídos en mancomún, de tal manera que los ejidos de los pueblos por tener estas características, entraron bajo la sanción de dicha ley que ordenó fueran repartidos, acción que en algunos pueblos se realizó y en otros no llegó a efectuarse. Las operaciones que se habían realizado en virtud de estos repartimientos se consideraban válidas -- hasta esa fecha y los títulos que se habían extendido a los poseedores de esas tierras repartidas eran legales y respetadas por el proyecto presentado

sólo que cuando un individuo hubiese acaparado una superficie mayor de - 50 hectáreas, le sería expropiado el excedente, teniendo derecho a la indemnización que le correspondiera, evitándose así la vulneración de derecho al guno.

No obstante estas discrepancias, después de largos debates y hechas las modificaciones que creyeron necesarias al proyecto, éste se aprobó y al ser -- promulgada la Constitución el 5 de febrero de 1917 había de surgir el artículo 27 junto con los artículos 3o, 123 y 130, como testimonio legal, producto de la lucha entre las masas populares y la oligarquía de esa época, sentándose en dicho precepto el fundamento legal de nuestra reforma agraria, cuyos aspectos sobresalientes son:

- a) El principio fundamental de que la propiedad de las tierras, bosques y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
- b) El derecho permanente que tiene el estado para imponerle a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
- c) El derecho de que los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, las obtengan mediante restitución, dotación ampliación, creándose así el derecho de propiedad con significado social.

- d) Fraccionamiento del latifundio y garantía la auténtica pequeña propiedad cuya extensión ha variado en las diversas épocas, tomándose en cuenta a la calidad, cantidad y destino de las tierras.
- e) Declara el dominio inalienable e imprescriptible de la nación sobre los minerales del subsuelo (petróleo, carbón, metales, etc) y las aguas, - disponiendo que solo podía otorgarse concesiones para su explotación.
- f) Establece que las expropiaciones se llevarían a cabo mediante indemnización, principio que haría posible el reparto de la tierra.

Aprobada la Constitución se convocó a elecciones para elegir los diputados - al congreso y el presidente de la República, las cuales se efectuaron en todo el país, menos en el Estado de Morelos, donde dominaban los zapatistas. Surge electo como presidente Venustiano Carranza, quien también asume la Secretaría de Guerra ante la renuncia de Alvaro Obregón, que se había retirado transitoriamente de la actividad política y roto sus vínculos con el Primer Jefe.

La política de Carranza en el aspecto externo, sigue manteniendo su independencia frente a las presiones estadounidenses, y en el interno reprimendo a las masas, tiende a restaurar el antiguo orden desviándose de las disposiciones de la Constitución de 1917.

Con Carranza, el campesino que recibía tierra, debía comprometerse a pagar indemnización que la Nación a su vez, cubriría a los propietarios expropiados.

La Comisión Nacional Agraria expidió el 31 de enero de 1919 la Circular No. 34, y posteriormente el 10 de enero de 1920 se promulgó la Ley que crea - la Deuda Pública Agraria.

También la Comisión Nacional Agraria fijó en 50 hectáreas la superficie máxi ma de la pequeña propiedad.

Con estas medidas Carranza prácticamente detuvo el reparto de la tierra, - favoreciendo objetivamente la existencia del latifundio; provocando la airada respuesta de Zapata y facilitando la rebelión que encabezara Obregón y el grupo de Sonora. En esta etapa se consuman el asesinato de Zapata y el fu silamiento de Felipe Angeles, hechos que inciden desfavorablemente en el mo vimiento campesino del Sur y del Norte.

En ese orden de ideas, al plantearse la sucesión presidencial, frente a la - candidatura del Ing. Bonillas, representante del carrancismo, se presenta - Alvaro Obregón como punto de confluencia de los resabios del zapatismo, de la facción liberal del ejército y el movimiento obrero. De este conflicto, que concluye con la muerte de Carranza en Tlaxcalantongo, surge el Plan de -- Agua Prieta, vinculando al triunvirato sonoreño: Obregón, de la Huerta y Calles.

Adolfo de la Huerta ocupa interinamente la Presidencia de la República, ace lera la entrega de la tierra y promulga la Ley de Tierras Ociosas de 23 de - junio de 1920, en la que declara "de utilidad pública el cultivo de las mismas por lo cual la nación puede en todo momento utilizar temporalmente para fi--

nes agrícolas aquellas que fuesen laborables y que a sus legítimos propietarios o poseedores no cultivaran".

2. POLITICA -ALVARO- OBREGON

Electo presidente Alvaro Obregón en el mes de octubre de 1920, expuso su pensamiento en relación con el problema agrario:

- a) El problema agrario se dá porque en México, a diferencia de otros países, los patrones no buscan su utilidad en su habilidad y en su capital traducido en propiedades, maquinaria e implementos modernos que simplifiquen el trabajo, sino en el esfuerzo personal de sus jornaleros.
- b) Los peones toman conciencia de su sejección al trabajo y de que sólo - transmiten a sus generaciones una dolorosa herencia de hambre.
- c) De ahí que cada hombre anhelara un pedazo de tierra para construir su casa y para obtener en su provecho el producto total de su propio esfuerzo.
- d) Era necesario expedir una Ley que creara el derecho de propiedad de todo hombre que estuviera capacitado para cultivar la tierra, fijando la superficie máxima.
- e) Para lo cual se tomaría de los latifundios la tierra suficiente para satisfacer las solicitudes que se presenten, de tal manera que su desapa- rición coincida con la consolidación de la pequeña propiedad.
- f) La producción de la pequeña propiedad substituiría la del latifundio, evitando el desequilibrio económico.

Asimismo, Alvaro Obregón estaba de acuerdo en la dotación y restitución - de tierras a los pueblos, lo que en sí implicaba el fraccionamiento del latifundio.

POLITICA LEGISLATIVA

El 30 de diciembre de 1920 Obregón promulga la Ley de Ejidos, que es la - primera que reglamenta a la del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 Constitucional, recogiendo en su contenido la mayor parte de lo dispuesto en las circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria hasta esa época. En dicha ley se destaca:

La extensión de 50 hectáreas como límite máximo de la pequeña propiedad - inafectable (herencia legal del carrancismo)

Otorga capacidad jurídica para recibir tierras tanto a los pueblos, ranche-- rías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población como a vecinos y jefes de familia de ambos sexos.

La extensión de tierra dotada se denominará ejido.

Esta superficie cumpliría la función de procurar a cada jefe de familia el du plo del jornal medio en la localidad.

Para determinar este jornal, toda solicitud debía ir acompañada de datos so bre salarios, precios de artículos de consumo y demás artículos necesarios para la vida, etc.

Para que procediera la acción resitutoria era necesaria la exhibición de los títulos que fundamentaran su derecho, y tratándose de la dotatoria, se debía probar la necesidad o conveniencia de la misma.

En tanto se expidiera la ley que determinara la forma de hacer el reparto de la tierra, se establecía provisionalmente su disfrute en comunidad y su administración estaba a cargo de una Junta de Aprovechamiento de Ejidos.

Suprime las dotaciones y restituciones provisionales.

No considera como autoridades agrarias a los militares.

Regula un procedimiento mixto: administrativo y judicial que distingue el -- restitutorio del dotatorio y se vuelve a la doble instancia.

Esta ley, por su confusión de conceptos y el procedimiento poco ágil que -- establecía, retardó el reparto de la tierra.

La Comisión Nacional Agraria expide la Circular No. 44 el 15 de marzo de -- 1921, en la que deja sin efecto la obligación de los campesinos de pagar la tierra recibida. A diferencia de la etapa anterior, la entrega se haría en -- forma gratuita.

El Decreto de 22 de noviembre de 1921, deroga la Ley de Ejidos con lo que:

- a) Se restablece la dotación y restitución provisionales.
- b) Se establece en cada estado la Procuraduría de pueblos para patrocinar gratuitamente a los pueblos solicitantes de tierra.

El 28 de enero de 1922, se expide el Reglamento de la expedición y amortización de la Deuda Pública Agraria en el cual se sujeta el monto de la indemnización de los bienes expropiados al valor fiscal de los mismos.

El 17 de abril de 1922 se expide el Reglamento Agrario de cuyo contenido - se destaca:

- a) La extensión de la parcela ejidal destinada a cada individuo; atendiendo a la calidad de la tierra y humedad de la misma.
- b) Para los efectos de la dotación, se indica la inafectabilidad de las propiedades cuya extensión en hectáreas sea mayor de ciento cincuenta, en terrenos de riego o humedad; de doscientos cincuenta en los de temporal con precipitación anual regular y abundante; de quinientos en terrenos de otras clases de temporal; así como los que presentan una unidad agrícola industrial en explotación.

El 11 de Octubre de 1922 la Comisión Nacional Agraria que era el organismo encargado de aplicar la legislación agraria, emite la Circular No. 51, con la cual da una organización cooperativa para la producción y venta previa definición (sic) por parte de la Comisión Nacional Agraria de su objeto (actividad), de la forma y magnitud del auxilio oficial y de la responsabilidad individual y conjunta de los responsables por los compromisos que la cooperativa contraiga.

Establece comités administrativos de ejidos electos por la asamblea general, dependiente de la Comisión Nacional Agraria. En la asamblea cada asociado

tendría un voto y sus acuerdos se tomarían por mayoría.

Aparece la parcela escolar destinada a la enseñanza agrícola y también al --
fundo legal.

Considera que el trabajo comunal y la distribución equitativa de los productos se hará conforme a los siguientes principios: 85% para los agricultores, en proporción al trabajo aportado; 10% para un fondo de impulsión cooperativa que permita la compra de maquinaria agrícola, animales de trabajo o reproducción, etc, y el 5% para contribución y mejoras materiales.

Los pastos se aprovecharían en común.

Cuando los animales propiedad de los interesados fueren insuficientes, el comité podría rentarlos y el importe ingresaría al Fondo del Pueblo.

Los bosques también serían de aprovechamiento común y los jefes de familia tendrían derecho a disponer de la madera necesaria para sus construcciones y usos domésticos. Su explotación sistemática se sujetaría a la Ley Forestal y a las disposiciones de la Comisión Nacional Agraria.

Los recursos minerales y vegetales para la industria, podrían ser aprovechados por los jefes de familia, previo permiso temporal y mediante pago.

Su explotación comercial sistemática se haría en forma comunal y sus productos ingresarían al fondo común.

Las aguas se conservarían en común y se distribuirían en beneficio de todos. Para tal efecto el comité administrativo designaría un comisariado o juez de aguas.

Consecuente con la Circular 51 el decreto de 12 de julio de 1923, establece en los ejidos los comités administrativos, nombrados por los ejidatarios, con facultades para:

- a) Recibir las tierras y administrar su explotación agrícola.
- b) Vender la producción.
- c) Distribuir las labores agrícolas.
- d) Distribuir los rendimientos.

En estas disposiciones legales la Reforma Agraria se considera como reparto de la tierra y como organización socio-económica del ejido.

Durante la etapa obregonista, la Reforma Agraria prosiguió apoyada por el Partido Nacional Agrarista, fundado por Antonio Díaz Soto y Gama, como instrumento político y por las masas campesinas que hicieron frente a las guardias blancas de los hacendados avanzando y consolidando la conquista de la tierra.

Pero la aplicación del artículo 27 Constitucional, provocó dudas del gobierno estadounidense, quien otorgó su reconocimiento al régimen presidido por el Gral. Obregón, hasta el año de 1923 y después de la firma de los tratados de Bucarell en los que se aseguraba la aplicación retroactiva de dicho precepto.

En verdad, con tal acuerdo se conjuraba el peligro de invasión al país, a cambio de dejar las concesiones petroleras en manos de las compañías extranjeras. En este período había de enfrentarse la rebelión encabezada por Adolfo de la Huerta.

3. POLITICA DEL GRAL. PLUTARCO ELIAS CALLES

Electo Presidente el General Plutarco Elías Calles para el periodo 1924-1928, se propuso continuar con el reparto de la tierra pero no con la explotación comunal, inclinándose por la creación de la pequeña propiedad y de la granja tipo norteamericano.

Diversas leyes promulgadas en esta época estructuraron el marco jurídico de su política.

El 10. de septiembre de 1925, el presidente Calles envió a las Cámaras la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, en cuyas consideraciones el titular del Poder Ejecutivo expresó su criterio en materia agraria.

En resumen, la iniciativa expresaba lo siguiente:

El legislador preconstitucional y el Constituyente establecieron "con carácter previsorio" el aprovechamiento comunal de las tierras dotadas, a fin de facilitar su inmediata posesión por los beneficiados; se dejó al gobierno -- constitucional la tarea de resolver en definitiva el reparto, uso y aprovecha

miento de las tierras ejidales, ya que el artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915 y el inciso VI del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional disponen la expedición de la Ley Reglamentaria que habría de dividir las tierras entre los favorecidos quienes entre tanto los disfrutarían en común.

La organización comunal realizada en una minoría de pueblos a quienes les fue restituida o dotada la tierra, no garantiza la reconstrucción económica del país, porque la falta de confianza de los campesinos en la suerte que corran sus trabajos y la posible corrupción de los comités administrativos, conllevan la pérdida de su interés y la exigua producción agrícola.

Decía que los pueblos habían adoptado la división de la tierra en parcelas de explotación individual y explotación en común de los demás bienes del ejido bajo la dirección del Comité Administrativo.

Así el reparto de la tierra dotada o restituida quedaba en manos de los comités administrativos, quienes por su corrupción y motivaciones políticas --auspiciaban desconfianza, inseguridad y desarraigo.

Habría que destruir esos dos factores, para asegurar el pleno disfrute de los campesinos sobre el producto íntegro de su trabajo o de su campital y esto último se lograba sólo a través de la pequeña propiedad individual.

Pero esta pequeña propiedad no debería caer en manos de los acaparadores que llevaran a la construcción de un sistema feudal.

La parcela como patrimonio ejidal sería inalienable e imprescriptible: no podría ser objeto de compra venta, hipoteca, gravamen, etc.

Los bienes de aprovechamiento común (montes, pastos, etc) serían explotados por las personas que designara la asamblea general.

También se consideró que el problema agrario debería resolverse de manera integral, proporcionando al campesino tierra, crédito, enseñanza agrícola, - irrigación (presas) y maquinaria moderna.

A esta tesis se le veía como una evolución de la propiedad privada absoluta a la propiedad común de usufructo individual o propiedad en función social (Soto y Gama).

La ley de irrigación de 9 de enero de 1926, en sus considerandos señala -- los siguientes objetivos: Desarrollo de la actividad agrícola del país aumentando el área cultivada (sic) y asegurando las cosechas en las superficies - de cultivo.

Creación de la pequeña propiedad, fraccionando las tierras que se irrigen.

Liberación económica de gran parte de la masa campesina, vinculándola a la tierra como pequeños propietarios

Se propone convertir a los aparceros, arrendatarios y a los campesinos que no conformen con la parcela ejidal, en pequeños propietarios, miembros de

una clase media colocada entre los ejidatarios y los terratenientes.

Esta Ley fue dada exclusivamente para el pequeño propietario, excluyendo de los sistemas de riego los terrenos ejidales y consecuentemente a los ejidatarios.

La Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926, estructuró el sistema de crédito, con un Banco Nacional de Crédito Agrícola, las sociedades regionales y locales y otras instituciones similares.

Entre los objetivos del Banco, destacan los de fomentar, reglamentar y vigilar a las sociedades regionales y locales; hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios, para la construcción de obras permanentes destinadas al mejoramiento territorial y a la adquisición, fraccionamiento y colonización de tierras.

En su capital social participaban el Gobierno Federal como accionista mayoritario, los Gobiernos Estatales, particulares y las sociedades regionales.

Estas podían organizarse como sociedades anónimas o cooperativas y tenía los siguientes objetivos: operar con sus asociados préstamos de avío, refaccionarios o inmobiliarios para fines agrícolas.

Tomar a su cargo o contratar la construcción o administración de obras permanentes de mejoramiento territorial; comprar, vender o alquilar a sus asociados insumos e implementos necesarios para la explotación agrícola; organi

zar o administrar empresas para industrializar la producción agrícola regional, para transformación y venta común de esos productos y otros necesarios o convenientes al mejoramiento económico de sus asociados.

Se constituían con un mínimo de diez socios los que debían ser propietarios cultivadores de tierras, usuarios de aguas, empresarios en explotaciones -- agrícolas, en transportes, en producción de energía eléctrica y en general los individuos y colectividades, cuyas actividades se realizaran dentro de -- la zona comprendida por la sociedad y afectaran los intereses agrícolas re-- gionales.

El máximo de acciones que cada socio podía adquirir se determinaba en proporción a la cuantía de los derechos o circunstancias considerados para su admisión.

Previo la separación del 40% para la formación del fondo de reserva, las uti lidades se distribuían como dividendos, en proporción al capital exhibido.

Las sociedades locales de crédito agrícola se organizaban como compañías de responsabilidad ilimitada, la que descansaba en el conocimiento personal que entre sí debían tener sus miembros; de ahí que debieran integrar una comu nidad económica y social por la contigüidad de sus tierras, unidad de culti- vos, obras materiales y vías de comunicación.

Estas características explican la denominación de sociedad local y el funcio- namiento de la responsabilidad.

La sociedad local debía operar con sus asociados préstamos de avío y refaccionarios y funcionar como caja de ahorros; organizar la explotación agrícola, adquirir para vender a sus asociados o para uso común de ellos, insumos, sementales, aperos y maquinaria agrícola; construir o administrar -- obras de almacenamiento, de irrigación y otros permanentes de mejoramiento territorial, establecer empresas para venta e industrialización de los frutos agrícolas.

También se consideró a la unión de sociedades locales, las que se integrarían cuando en la región funcionarán por lo menos 10 sociedades; se organizarían en forma cooperativa de responsabilidad limitada, para intervenir en la distribución del crédito entre sus asociados y el banco y operar como -- cooperativa para adquirir, producir o vender insumos, ganado, maquinaria e implementos, aperos frutos y productos de la explotación agrícola.

Si las leyes de 1925 y de Irrigación negaron la eficiencia de la explotación-comunal del ejido, estableciendo su parcelación, la Ley de Crédito, congruente con estas tesis, dispuso la asociación cooperativa como organización esencial para el crédito.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 conocida como Ley Bassols, determina la capacidad jurídica en materia ejidal, ya no por categoría política de los poblados, sino en función de las necesidades agrícolas de su población.

Los poblados debían contar por lo menos con 25 individuos con derecho a re

cibir tierras.

Establece la capacidad individual para ser excluidos en el censo agrario, señalando como requisitos: ser mexicanos, varones mayores de 18 años; mujeres solteras o viudas que sostengan familia; vecinos del pueblo solicitante; ser agricultores y no tener bienes cuyo valor llegue a mil pesos.

Fija el tamaño de la parcela de 2 a 3 hectáreas en tierras de riego de primera calidad o sus equivalentes en tierras de otra clase y el de la pequeña -- propiedad en 150 hectáreas cualquiera que fuera la calidad de sus tierras.

Las autoridades agrarias serán el Presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales -- Agrarias, las delegaciones de la Comisión Nacional Agraria en los Estados y los comités particulares ejecutivos.

En cuanto al procedimiento, si la Comisión Local Agraria dictaminara improcedente la acción restitutoria, se seguiría la tramitación en dotatoria iniciada de oficio, estableciéndose así la doble vía.

Incorpora la acción de ampliación señalando un plazo de 10 años posterior a la fecha de dotación o restitución para que proceda.

Esta Ley sufrió varias modificaciones y adiciones en este período; en primer lugar el Decreto del 19 de mayo de 1927, que reforma algunos artículos a fin de que los expedientes y ejecuciones pendientes y anteriores se rigieran

por ésta; en segundo lugar, la Ley del 11 de agosto del mismo año, que introduce modificaciones a toda la Ley Bassols, entre las que destacan el aumento de 3 a 5 hectáreas a la unidad individual de dotación, reduce a 20 el número de solicitantes de los poblados fijándoles una residencia de 6 meses.

Los objetivos principales de esta ley fueron definir la personalidad de los - núcleos de población con derecho a tierras, estructurar un juicio administrativo agrario dentro de las disposiciones de los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que en la exposición de motivos, dada con posterioridad a su vigencia por el licenciado Narciso Bassols, se define la diferencia de la dotación de ejidos conforme al derecho derivado de la Revolución.

La dotación de ejidos, de acuerdo con la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 Constitucional, es proporcionar a las corporaciones de población ya establecidas, la tierra necesaria para su subsistencia.

En cuanto a la restitución su elemento esencial es el haber sido dueño de lo que se reclama y es un hecho sujeto a prueba, el haber tenido tal carácter.

La Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, establece la propiedad comunal de la corporación de población sobre tierras, bosques y aguas desde la ejecución de la resolución dotatoria ó restitutoria. La propiedad comunal de las tierras se daba en tanto no eran repartidas.

Declara la naturaleza inalienable de los derechos que adquiriera la corporación de población, por tanto la inexistencia de cualquier acto que lo contravenga.

La capacidad jurídica de la corporación para el disfrute comunal, residía en la masa de ejidatarios del pueblo; la corporación de población ejercitaría sus derechos a través del comité administrativo, pero las funciones de representación pasaban al comisariado ejidal en el momento de ejecutarse la repartición de tierras.

Estructura como órganos del ejido a la junta general de ejidatarios, al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia; a estos últimos como órganos de representación y supervisión respectivamente. De aquella establece los requisitos de la convocatoria y el término de su publicación, de estos sus facultades y causas de remoción.

El adjudicatario adquiría el dominio de la parcela, pero los derechos de propiedad sobre la misma eran inalienables, por tanto, no podía transmitirlos - ni darla en arrendamiento, aparcería, hipoteca, anticresis o censo, tampoco podía ser objeto de embargo.

Los derechos sobre la parcela sólo se transferirían por sucesión a las personas que habiendo vivido en familia con el titular fallecido, hubieren sido sostenidos por él, conforme a la lista de sucesión que para tal efecto debía entregar.

La falta de ésta no implicaba la pérdida de los derechos sucesorios de aquellos, salvo quien ya gozara de parcelá.

A falta de persona que la heredara, ésta volvía al pueblo, cuya junta gene-

ral de ejidatarios la adjudicaba a un jefe de familia o vecino agricultor.

Estos cambios de titular se hacían constar en el Registro Agrario y se expedían los certificados respectivos.

La junta general podía acordar la privación de los derechos agrarios del ejidatario que durante un año no cultivara su parcela, pero la Comisión Nacional Agraria, a petición del interesado podía revocar esta decisión.

El ejidatario debía entregar el 15% de las cosechas obtenidas o su equivalente, para el pago de contribuciones (5%) y el fondo de impulsión cooperativa (10%). El incumplimiento de esta obligación se sancionaba con privación temporal o definitiva de los derechos.

Sólo procedía la expropiación de tierras ejidales o comunales cuando la necesidad de ocuparlas fuera imprescindible, pero debía compensarse la superficie expropiada y las mejoras materiales; aquella, con tierras, del lugar más inmediato en igual cantidad y calidad; éstas en efectivo, al contado conforme al avalúo pericial.

Cuando no hubiera tierra disponible, sólo procedía la ocupación a título de arrendamiento de la superficie necesaria y por el tiempo que durara la explotación que la motivó.

En el aspecto fiscal se establecía en impuesto predial, que determinaría conforme al valor fiscal registrado (su cobro correspondía a los Estados).

El comisariado ejidal administraba los bosques y pastos conforme a las disposiciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

A la comunidad de ejidatarios se confería el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas y su distribución la realizaba el Juez de Aguas y sus ayudantes, conforme al reglamento interior. Para atender a este servicio la asamblea general acordaba cuotas en relación a los beneficios de riego que cada uno recibía.

Esta Ley estableció el Registro Agrario, en el que se inscribían las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias y el plano de posesión definitiva, así como el acta de repartición y el plano correspondiente.

La primera comprobaba la propiedad del pueblo y la segunda, la propiedad parcelaria individual.

A la Secretaría de Agricultura y Fomento se le otorgaron facultades para organizar cooperativamente a los pueblos dotados y la explotación agropecuaria de sus terrenos.

4. POLITICA PORTES GIL

En el mes de julio de 1928, es asesinado Alvaro Obregón que había sido -- electo nuevamente presidente para suceder a Calles, y es elegido en calidad de interino por el Congreso de la Unión, el Lic. Emilio Portes Gil, quien -- asume el poder el 10. de diciembre de 1928 y concluye el 4 de febrero de -- 1930.

Durante este período, se acelera el reparto de la tierra, mediante las reformas hechas a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas por el decreto del 17 de enero de 1929, que reduce los límites de la propiedad inafectable -que era de 150 a 500 hectáreas según las clases de tierras- a la mitad, cuando un pueblo estuviere rodeado por varias propiedades de esta índole; se establece multa de cien a cinco mil pesos a los propietarios privados que intentaran evitar las dotaciones, reduciendo sus propiedades después de hacerse pública la solicitud de los ejidos; niega capacidad a los peones acasillados para recibir tierras.

El 21 de marzo de 1929, se refunde en un nuevo ordenamiento esta Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas junto con sus reformas y adiciones del mes de enero del mismo año, en cuyas cláusulas se introduce la obligación a las autoridades agrarias de los Estados de tramitar con rapidez las solicitudes ejidales.

La ausencia de un ordenamiento que regulara las aguas federales conforme lo dispuesto en la Constitución de 1917, motivó que en esta etapa, el 6 de agosto de 1929 se expidiera la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, que derogaba a la que había venido rigiendo desde el mes de diciembre de 1910.

Este nuevo ordenamiento expone y amplía la definición de aguas nacionales dada por el artículo 27 Constitucional, reafirma que el dominio de la nación sobre las aguas es pleno, inalienable e imprescriptible con exclusión de cualquier otra entidad pública o privada; que la nación podría hacer concesiones para el uso de las aguas, a las personas privadas o públicas. Asimismo en

los reglamentos que regían esas concesiones se tomaban las precauciones posibles para impedir cualquier monopolio o uso incorrecto de las aguas, ya sea que estuvieran destinadas al riego o a producción de energía o cualquier otro fin.

La misma ley reconoce que las obras de riego para regular el abastecimiento de aguas y la distribución correcta y justa de los derechos sobre las mismas, son en México problemas de igual importancia que la distribución equitativa de la tierra.

5. POLITICA ORTIZ RUBIO

Del 5 de febrero de 1930 al 10. de septiembre de 1932, funge como Presidente de la República electo, el Ing. Pascual Ortiz Rubio.

Su política agraria significó un estancamiento debido a la influencia que ejercía el Gral. Calles sobre las decisiones del titular del oecutivo federal. Con base en esta posición, Ortiz Rubio propuso reformas que se sintetizan en tres puntos:

- a) Redefinir lo que eran los peones acasillados. Esto era importante por cuanto que las "comunidades de trabajadores residentes" estaban impedidas para solicitar tierras debido a que los ejidos que se repartían eran superficies que produjeran lo equivalente al sostenimiento de una familia, es decir, lo mismo que ganaba el peón acasillado. Por otro lado, los hacendados simulaban de diversas maneras el fraccionamiento -

de las haciendas entre dichos peones. Para evitar esto, se reformó una vez más la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas en sus capítulos II, VI y XV con fecha 26 de diciembre de 1930.

Así, los peones acasillados tienen como elemento distintivo, en comparación con la Ley anterior "el contrato de trabajo que determine su condición" aquí es necesario recordar la gran población formada por campesinos sin tierra que no pertenecían a comunidades ni a ninguna corporación señalada en el artículo 27 Constitucional, precisamente -- por ser peones de las haciendas.

- b) Redefinir y ampliar la clasificación de las propiedades inafectables para fines de dotación a los pueblos. Esta reforma tuvo por objeto proteger ciertos tipos de explotaciones estrechamente relacionadas con actividades industriales y agrícolas, porque el no protegerlas contra la posible expropiación ejidal, significaría emplear métodos antieconómicos que redundarían en aumento en el costo de la vida para la mayoría de la población. Con esta Ley quedarían fuera del reparto, propiedades destinadas a producir henequén, leche, azúcar, etc.
- c) Se restringen los derechos a los ejidos para solicitar ampliación, porque se intenta equilibrar el presupuesto nacional, para lo cual era necesario limitar la deuda del Estado por concepto de indemnización a los propietarios afectados. En consecuencia, las solicitudes debían sujetarse a nuevas reglas además de las ya establecidas: a) es necesario demostrar que se ha hecho un uso eficiente de la tierra concedida; b) las expropiaciones para hacer dotaciones adicionales de tierra a los pueblos, sólo deben hacerse después de pagarla. Es obvio que esto -

detuvo los repartos y las protestas no tuvieron ningún resultado.

6. POLITICA ABELARDO RODRIGUEZ

Ante la renuncia del Ing. Pascual Ortiz Rubio el 2 de septiembre de 1932, -
asume la Presidencia de la República el Gral. Abelardo L. Rodríguez.

En este período el decreto del 28 de diciembre de 1933, que se concedió a -
los propietarios de fincas afectadas por resoluciones provisionales y a las -
corporaciones de pueblos interesados en este procedimiento, un plazo de 30
días para presentar alegatos contra dichas resoluciones, contados a partir -
del 1o. de enero de 1934.

Se reformaron algunas fracciones del artículo 27 Constitucional. La fracción
tercera condicionó la pequeña propiedad a ser agrícola y estar en explota---
ción.

En la fracción XI se crean: una Dependencia del Ejecutivo Federal encargada
de aplicar y ejecutar las leyes agrarias; un Cuerpo Consultivo Agrario; una
Comisión Mixta para cada Estado, Territorio y Distrito Federal; comités par-
ticulares ejecutivos para cada núcleo de población peticionario y comisariados
ejidales para cada ejido.

Esta disposición se cumplimentó con el Decreto de 15 de enero de 1934 que -
creó el Departamento Agrario, el cual sustituyó a la Comisión Nacional Agra-
ria, de la misma manera que las Comisiones Agrarias Mixtas, a las comisiones
locales.

En la fracción XIV se incorporó el Decreto de 23 de diciembre de 1931, que prohibió a los propietarios afectados interponer el juicio de amparo.

El 22 de marzo de 1934, se expide el primer Código Agrario al que se incorpora toda la legislación agraria hasta ese momento dispersa. Establece el régimen y las modalidades de la propiedad agraria; ordena que el momento de ejecutar la Resolución Presidencial se haga la adjudicación de parcelas; previene que sólo serán de explotación comunal los pastos, bosques, aguas y aquellas tierras que por sus peculiaridades en el fenómeno de la explotación requieran la intervención colectiva de los ejidatarios.

Afirma que la realización de la Reforma Agraria está en la organización de los ejidatarios cuyo proceso encomienda al Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Asegura el respeto a la pequeña propiedad, y soluciona la situación del propietario afectado frente a sus acreedores, disponiendo la extinción, en virtud de las Resoluciones Presidenciales, de los gravámenes que reparten las fracciones afectadas. En igual forma quedarían extinguidos los derechos de los acreedores hipotecarios, los que sólo podrían ejercitar sus acciones sobre la indemnización que en derecho correspondiera a los propietarios.

Para garantizar la seguridad a la pequeña propiedad establece dos clases de tierras y superficies rígidas para las parcelas dotables, permitiéndose a los propietarios escoger y ubicar en cualquier momento la superficie de su pequeña propiedad, formalizando su inviolabilidad mediante declaratoria del --

Presidente de la República, inscribible en el Registro Agrario Nacional.

Condicionaba la procedencia de la dotación a la existencia del poblado anterior a la fecha de solicitud; a los peones acasillados se les confirió el derecho a recibir parcela; a la parcela se le fijó una extensión de cuatro hectáreas de riego o sus equivalentes en las de otro tipo.

Para que procediera la acción de ampliación ya no se exigía el transcurso de 10 años, sino que hubiere 20 individuos sin parcela y que las tierras se hubieren aprovechado eficientemente. Se dan las bases de la acción de acuerdo de acuerdo con la cual los campesinos que quedaren sin tierra se instalarían en las parcelas de los ejidos donde sobraran. Recoge como quinta acción agraria los nuevos centros de población, que se ejercitaba cuando la ampliación de un ejido no procedía por falta de tierras afectables de buena calidad y los solicitantes sean por lo menos 20, con derecho a recibir tierras.

A la política de parcelación del ejido se oponía la declaración de principios de la Liga Nacional Campesina, de Ursulo Galván y J. Guadalupe Rodríguez.

En ellos destacan las siguientes afirmaciones:

"La Liga Nacional Campesina es la representante genuina de los campesinos pobres de México, ya sean ejidatarios o asalariados de las industrias agrícolas.

Como programa de acción inmediata, la Liga adopta, en lo relativo a la cuestión agraria y obrera, los postulados de los artículos 27 y 123 Constitucionales.

les, para garantía de los campesinos ejidatarios o asalariados. Con tal motivo declara que la institución del ejido, perfeccionada y complementada por las diversas formas de acción cooperativa y de trabajos realizados en común, constituyen en esta etapa de la evolución nacional, una de sus bases sociales y económicas.

Pero a la vez declara que, como aspiración final y tendencia suprema, en lo futuro, adopta como programa máximo la socialización de la tierra y de los más medios de producción".

También disintió de esta política agraria el ala progresista del Partido Nacional Revolucionario, encabezado por Graciano Sánchez, afirmando que con la parcelación del ejido, el campesino empobrecido y en su gran mayoría, sería fatalmente sustituido por el propietario privado y de hecho se volvería a una situación de dominio; por ello, en lugar de esta tendencia, proponía la estructuración del nuevo sistema agrario con base en el ejido.

A su vez la clase obrera buscaba sus propios cauces e instrumentos genuinos de lucha, organizando la Confederación General de Obreros y Campesinos, en la que participó Vicente Lombardo Toledano.

Ante esta actividad de las masas, el Partido Nacional Revolucionario, se pronunció por la formulación de un plan sexenal de Gobierno, que en materia agraria contemplaba:

a) Como problema social más importante el de la distribución y mejor ex-

plotación de la tierra vinculado a la liberación económica y social de los grandes núcleos de campesinos que directamente la trabajen; en consecuencia se asumió el compromiso de continuar la lucha para convertirlos en "agricultores libres, dueños de la tierra y capacitados para obtener y aprovechar el mayor rendimiento de su producción".

- b) El ideal agrario y eje de las cuestiones sociales mexicanas es el artículo 27 Constitucional, por lo tanto se continuaría dotando de tierras y aguas a los pueblos, respetando la pequeña propiedad y fraccionando el latifundio.
- c) Organizar a los productores del campo mediante sociedades cooperativas para distribuir el crédito, introducir maquinaria y técnicas de producción.
- d) Transformar los productos del campo, usar en común almacenes frigoríficos y medios de transporte, así como establecer sistemas de seguros y venta en común.
- e) Establecer las perspectivas de explotación agrícola mediante la determinación de territorios y estudios científicos de las calidades de tierra, climas, recursos hidráulicos, fertilizantes adecuados y cultivos apropiados. Para su realización se crearían: institutos, laboratorios y granjas experimentales; se desarrollaría el sistema de crédito agrícola y se construirían las obras de irrigación necesarias.

7. POLITICA CARDENISTA

En estas condiciones, apoyado por la base obrero-campesina, Lázaro Cárdenas llega al poder e inicia una política nacionalista y revolucionaria.

En consecuencia ejecuta la expropiación petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles y sienta las bases para la posterior recuperación de la industria eléctrica. Asimismo, estatiza industrias básicas de la economía. Sabía el General Cárdenas del repudio al latifundio y respeto a la auténtica pequeña propiedad en explotación. Conocía el acelerado crecimiento demográfico y la necesidad de dar empleo a los mexicanos, que la industria, aunque se ampliara al máximo, sería insuficiente para absorber la mano de obra excedente, porque la industria moderna se encamina a la automatización, con el consiguiente desplazamiento de los trabajadores; por el raquitismo del mercado interno y la difícil conquista del externo, para un país que llega tardíamente a la fase industrial con retraso tecnológico y escasas disponibilidades de capital.

Por ello, estimaba que el crecimiento del país tendría que apoyarse en el reparto de la tierra aún no concluído, en la moderna y justa organización del trabajo rural y en la equitativa distribución de sus rendimientos.

Consecuentemente, concibe la Reforma Agraria como un reparto acelerado de la tierra sobre el terreno mismo de los hechos, lo que conllevó el desmembramiento efectivo del latifundio y la estructuración del ejido en unidad colectiva de explotación integral de sus recursos, así como para su industrialización y la comercialización de su producción.

Para tal efecto creó como instrumentos de apoyo el Banco de Crédito Ejidal, las centrales de maquinaria y la acción coordinada del sector oficial.

De esta manera se pretendía que la organización colectiva se transformara - en un medio de liberación económica del campesino; que la agricultura de -- subsistencia evolucionara a una agricultura de mercado; que el ejido como - unidad productiva se abriera a los avances técnicos y se colocara en la ba- se del sistema económico, y que como comunidad de vida fundamentara el - régimen social y la democracia revolucionaria que permitiera un desarrollo - nacional independiente.

Con esta base teórica, realizó la reforma agraria en regiones intocadas por los regímenes anteriores, tales como La Laguna, Yucatán, Michoacán y Song ra. Afectando intereses del capitalismo extranjero.

Pero las tierras no fueron fraccionadas, sino entregadas al campesinado co- mo unidades de producción, bajo la forma organizativa de ejidos colectivos. A la vez se introduce maquinaria y se construyen obras de riego.

El fundamento de la organización ejidal es la educación del campesino tendente a transformar al peón no sólo en ejidatario, sino en agricultor moderno, - dándole la adecuada instrucción agropecuaria para que pueda manejar su -- propia empresa y para que adquiera plena conciencia de sus derechos, de - su posición social y de la solidaridad que debe unirlo a su clase, así como - de sus obligaciones cívicas y derechos políticos que lo conviertan en ciuda- dano activo, que contribuya al perfeccionamiento de las instituciones demo-- cráticas.

Es decir, relacionaba directamente el progreso y supervivencia de la reforma

agraria, con la capacidad física y mental de los ejidatarios del futuro, y -- por lo tanto con el fortalecimiento de su organización política que le permitiera participar en las discusiones y toma de decisiones jurídicas, políticas y administrativas que lo afectaran.

El Estado asumió la dirección y orientación de la organización para impedir -- que cayera en manos de los enemigos del ejido, de los explotadores del agricultor, desafiando el riesgo de que se corrompiera o burocratizara.

A las presiones internas y externas que suscitó esta política, se opusieron; las defensas rurales, los sindicatos obreros, los intelectuales avanzados y -- los viejos revolucionarios fieles a las auténticas causas nacionales. En suma, Cárdenas se convirtió en el centro de movilización de las masas, integrándose el auténtico frente popular, base de sustentación de las reivindicaciones nacionales, del ejercicio de la soberanía del Estado Mexicano y de su política internacional pacifista.

Sin embargo, las contradicciones que se generaron impidieron la consolidación de este frente popular, permitiendo posteriormente el cambio del rumbo.

EL EJIDO COLECTIVO CARDENISTA

En esta época, la estructura orgánica, la personalidad jurídica y el funcionamiento del ejido colectivo se regulaba conforme a las disposiciones de la Ley de Crédito Agrícola. En cuanto al régimen de tenencia, se aplicaba el Código Agrario de 1934, con sus reformas de 1937 y su realidad concreta se or-

denaba en virtud de sus estatutos y reglamentación interna que debían dar se los propios ejidatarios, aunque en la práctica no sucedió así.

La estructura orgánica comprendía:

- a) Asamblea General como órgano de decisión. Elegía a los miembros de los demás órganos y decidía todos los asuntos que afectaran a la vida de la sociedad.
- b) Comisión de administración u órgano de ejecución. Se designaba a -- uno de sus miembros como socio delegado, quien llevaba la firma social.
- c) La comisión de vigilancia como órgano de control.
- d) Un contador que llevaba los libros y registros contables.
- e) Dirección técnica. El jefe de zona del banco era el responsable de todas las operaciones técnicas.
- f) El jefe de trabajo era responsable de la organización, distribución y control de las actividades agrícolas.
- g) El grupo de trabajo (generalmente se componía de 10 miembros), era dirigido por un "capitán".

F U N C I O N A M I E N T O

El socio delegado era el responsable de la administración.

El plan de operaciones se elaboraba bajo la dirección del jefe de zona del banco y con la intervención de los miembros de los demás órganos.

El jefe de trabajo controlaba los aperos de labranza e insumos, así como -- las actividades de acuerdo con el plan de operación.

Controlaba las jornadas trabajadas a través de tarjetas y previa comprobación y autorización de ellas; por parte del jefe de zona se obtenían y distribuían las ministraciones.

La ministración era la parte del crédito aplicado al pago del trabajo desempeñado por el ejidatario.

Los ejidatarios obtenían utilidades en forma de servicios (agua potable, servicios médicos, etc) y en efectivo, al finalizar el ciclo.

Asimismo se creaban dos fondos: el social y el de reserva, éste destinado a afrontar pérdidas en las cosechas. En este cuadro, las facultades de organización correspondían al Banco Nacional de Crédito Ejidal y el objetivo era que capacitara a los ejidatarios a fin de que en un tiempo razonable llevaran la administración.

A través de esta organización, se buscaba colectivizar la explotación de los recursos ejidales, operar el crédito en forma cooperativa e introducir al sector ejidal en el proceso de comercialización.

Pero estos objetivos se logran a largo plazo y mediante una acción constante del sector oficial, de tal manera que, al modificarse ésta cuando la organización campesina aún no se consolida, su proceso o se detiene o se desvía.

El instrumento legal de toda esta política fue el Código Agrario de 1934, re formado por diversos decretos durante 1937 para que los peones acasillados y trabajadores de las haciendas, al formar núcleos de población, pudieran solicitar ejidos o formar nuevos centros de población; amplió el radio de 7 - kilómetros de afectación de las fincas, a fin de resolver el problema agrario en una región agrícola; se creó la inafectabilidad ganadera para la conservación y el incremento de la riqueza de la misma; determinó inafectabilidad en función de cultivos y estableció los casos de ilegalidad en el fraccionamiento de latifundios.

La política cardenista tuvo como principales objetivos hacer más rápida la tramitación de las solicitudes agrarias, tanto de las ya existentes como de las que se fueran presentando con motivo del cumplimiento de la primera fase de la solución del problema agrario: entregar la tierra al campesino. Así como organizar una agricultura congruente con las necesidades económicas de la nación, en contra de la agricultura de autoconsumo que no produce lo suficiente para que los productos ejidales concurren al mercado nacional.

8. PERIODO DE 1940 - 1970

Al iniciarse 1940, la derrota de la República Española, el fracaso del frente popular en Francia y la neutralización del Gobierno Chileno, que impidieron las grandes transformaciones sociales buscadas, así como la II Guerra Mundial, alteraron sustancialmente la correlación internacional de fuerzas.

Sus efectos se reflejaron en el país, que vivía los momentos de la sucesión

presidencial, impidiendo que el sector avanzado colocara en el poder a la persona que continuara los avances democráticos logrados en el régimen cardenista.

Estas condiciones no favorecieron la postulación de Francisco J. Mújica, -- quien ante la débil reacción de las centrales obrera y campesina (C.T.M. - C.N.C.), se retiró dejando en el juego pre-electoral a Manuel Avila Camacho y a Juan Andrew Almazán.

Al inclinarse la decisión del Partido de la Revolución Mexicana por Avila Camacho, el candidato derrotado intentó crear confusión, llegando a amenazar con un levantamiento armado; amenaza que no cristalizó por falta de apoyo del gobierno de los Estados Unidos, quien aparentemente satisfecho con las declaraciones del candidato triunfante, le brindó reconocimiento y apoyo, -- impidiendo la revuelta almazanista.

El segundo plan sexenal se dió, como plataforma Avilacamachista, el cual pretendió ser fiel al pensamiento progresista y proteger las conquistas obrero-campesinas, al mismo tiempo que iniciaba la política de "coexistencia y armonía" entre estos sectores y la burguesía.

Esta política se realizó en lo económico, asumiendo una actitud conciliadora -- ante las empresas petroleras nacionalizadas en el régimen anterior; en materia agraria, expidiendo el Código de 1942 que nulificaba los avances buscados por el de 1940. Paralelamente se impidió el avance del movimiento obrero, que al igual que el campesino fue desviado de su cause.

POLITICA AGRARIA

La política agraria seguida por el régimen de Avila Camacho fue marcadamente capitalista. Bajo la política de la "unidad nacional" con que inició su gobierno, buscó atraer el apoyo de Estados Unidos en el sector exterior y el de la pequeña y gran burguesía, interiormente.

Para calmar las suspicacias de los pequeños burgueses y grandes terratenientes afectados por el avance de la reforma agraria durante el período 1934-1940, se enfatizó la importancia de la propiedad privada que era "el triunfo principal de la Revolución Mexicana" y se instrumentaron los medios para -- darle todas las garantías político-económicas y legales.

Así se dió la expedición masiva de certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera; la casi total paralización del reparto de tierras y se idearon medios políticos más efectivos para debilitar la estructura del ejido: la parcelación y la modificación de la política crediticia del Banco Ejidal.

La parcelación de los ejidos, causa primera de los problemas que hasta la fecha confronta este sector, introdujo el individualismo entre los ejidatarios, -- frenando así, el sentido colectivo que hondamente afianzado en nuestras culturas indígenas, había sido impulsado en el sexenio anterior.

El marco legal es esta medida, fue el Decreto del 11 de diciembre de 1940, a unos cuantos días de la sucesión presidencial, y se transformó en el principal instrumento que reduciría las funciones del Departamento Agrario a sim-

ple parcelador y expedidor de certificados de posesión de las parcelas.

En el aspecto crediticio, la política de la Banca Oficial que había sido de -- apoyo total y respeto a la organización del ejido, se transformó en algo que ha sido hasta época reciente característica de su funcionamiento: la búsqueda de la recuperación del crédito, realizando la inversión en regiones que -- garantizaran elevada rentabilidad, concentrándola en áreas favorecidas con -- obras de riego, cercanía de mercados, carreteras, etc. tales como el Noroeste del país. Con ello, se desvirtuó la naturaleza colectiva del ejido, se fomentó el individualismo y se desnaturalizó totalmente lo que había sido el -- corazón del colectivismo en nuestro país: La Laguna y Yucatán, ya que en -- ambos casos se propició la división de las cooperativas y en Yucatán se llegó al extremo de devolver a los antiguos propietarios las plantas desfibradoras de henequén que habían venido siendo explotadas por cooperativas.

Por otra parte, amparados en el Código Agrario de 1942, nacieron nuevos -- centros de población parcelados y colonias con un régimen especial de tenencia de la tierra, que no es el ejidal, estas formas fueron impulsadas, tomando como pretexto la concentración demográfica en el altiplano, pero se convirtieron en armas poderosas para atacar a los ejidos.

La expedición de certificados de inafectabilidad que colocó muchas tierras -- productivas fuera del alcance de quienes las necesitaban y la disminución -- del reparto agrario, iniciaron el proceso de depauperización de los campesinos y les dejó en manos de intermediarios agiotistas (que por lo general eran antiguos terratenientes) o bien los orilló a arrendar o a abandonar sus parce

las, emigrando a las ciudades.

Vemos así que la reimplantación del modelo de desarrollo anterior al sexenio cardenista en este período ocasionó:

- a) Negación de la base teórica en que se sustentó la política cardenista para desarrollar el ejido colectivo sustituyéndola por un individualismo; fundándose en que de esta manera el ejidatario o comunero realizaría de manera más eficaz sus actividades económicas.
- b) Negación de la base histórica de este período, que se logró parcelando todos los ejidos y comunidades; otorgamiento del crédito a través de sociedades locales de crédito y grupos solidarios, con preferencia para la pequeña y mediana propiedad y como consecuencia, la comercialización de la producción a través de los bancos acreditantes.
- c) El cambio de la forma de explotación aunado a la falta de apoyo económico y técnico del sector público, que fue derivado al industrial, fueron las causas del cambio de las estructuras mentales de los ejidatarios y comuneros, produciendo la pérdida de la conciencia de su pertenencia a grupos comunitarios y los hizo fácil presa de la corrupción dada en todos los niveles.
- d) El otorgamiento del financiamiento a los poseedores de tierras de mejor calidad, y por esto mejores sujetos de crédito, en detrimento de otros no tan privilegiados, causó diferenciación entre los ejidatarios y con ello, desunión y resistencia a la organización y colectivismo.
- e) También las comunidades indígenas, protegidas aún bajo la dominación española, sufrieron el embate de esta política antiolecolectivista, pues la

solución que el régimen dió al "problema indígena" fue el desconocimiento total de sus patrones socio-culturales; la paralización de la acción restitutoria de sus tierras; las desviaciones en la forma de explotación de las mismas, cuando las conservaban, introduciendo mestizos en su habitat (medio ambiente) y la realización de obras de infraestructura para incorporarlas a la economía capitalista. Lo cual no se logró pero si se benefició a pequeños, medianos y grandes propietarios.

Ya el mundo vivía los tiempos de la posguerra, se iniciaba la era de los "milagros económicos" y de la hegemonía de los trust internacionales. Y México al fin y al cabo ha formado parte de ese mundo en transformación.

La política económica gira en torno a la industrialización del país. Los mecanismos fiscales de exenciones impositivas y subsidios, las medidas proteccionistas que configuraron un mercado cautivo, las inversiones extranjeras directas, y una balanza comercial dependiente de las transacciones internacionales determinaron un modelo desarrollista caracterizado por un crecimiento acelerado del producto nacional bruto, sin una distribución racional del mismo y con un proceso de concentración de capitales.

Pero el crecimiento industrial operaba con base en la transferencia de recursos del sector primario (agrícola). Y para ellos se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ampliando la superficie de la "pequeña propiedad inafectable", así como la de la parcela ejidal e introduciendo el Juicio de Amparo en materia agraria. Estas medidas paralizaron la reforma

agraria en su fase de repato de la tierra.

Además, el país mismo y por tanto el sector agrario, se convertían en proveedores de materias primas y compradores de capital y tecnología.

Esta relación de intercambio era desfavorable, toda vez que se compraba caro y se vendía barato, lo que en última instancia significaba una desvalorización del trabajo invertido por el campesino y un decrecimiento de sus ingresos, en síntesis una descapitalización.

La falta de capital para proseguir su actividad lo empujó al rentismo, al --- agio, a las ventas a futuro, a la venta de su fuerza de trabajo y en última instancia a la emigración, determinando su desarraigo de la tierra y su en---frentamiento a una cultura urbana extraña.

El avance tecnológico de los países altamente desarrollados en la producción de materiales sintéticos desplaza las materias primas o desploma sus precios, afectando gravemente la principal fuente de divisas de los países subdesarrollados como México, fenómeno que se impacta con mayor agudeza a los -- sectores económicamente débiles.

De ahí que el decrecimiento de la productividad y producción del sector ejidal, lo determinen las contradicciones de nuestro desarrollo y no el ejido como forma de tenencia de la tierra.

9. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Estas condiciones determinaron la necesidad de un cambio en la concepción y acción de la Reforma Agraria, surgiendo como tema económico la implementación teórico práctica de la agricultura de grupos y la organización integral de la actividad productiva ejidal.

En el orden jurídico debían estructurarse formas organizativas que respondieran a las necesidades del actual momento histórico y a las características socio-culturales de las diversas regiones del país. Por esto, la producción debe fundarse en la organización de la mano de obra que el factor abundante, considerando al crédito como elemento concurrente y dándose los mecanismos para que cada núcleo agrario genere su capitalización.

Por ello es necesaria la participación conciente del campesinado en la toma de decisiones, lo que exige un análisis crítico de su realidad; la conducción eficiente de su empresa; su capacitación; su fortalecimiento como sector organizado frente a los otros sectores; el desarrollo de la solidaridad y la cooperación.

De ahí que en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria surja un concepto actualizado del ejido, tomando en consideración el desarrollo histórico del mismo y las características que le imprime el presente.

Jurídicamente se le considera como persona moral con todas sus particularidades para la realización de sus objetivos.

En el aspecto social, es una comunidad de vida, con su historia propias y su particular cultura, que vincula e identifica a sus miembros, y en la cual el hombre encuentra el fundamento natural de su autodefensa y supervivencia y el medio de su plena realización.

Económicamente se le considera como forma de propiedad comunal y en consecuencia como una empresa integral de producción, organizado en tantas - unidades como recursos explote o actividades realice; con unidad de mando y dirección; cuyo funcionamiento se basa en principios de democracia interna, autogestión y cooperación; con un mecanismo de ordenación económica: la asamblea general de balance y programación y con un instrumento de regulación: el reglamento interno del ejido.

Esta concepción del ejido implica asimismo una reorientación de la reforma - agraria en la que, junto a las acciones restitutoria, dotatoria, de ampliación, reacomodo, creación de nuevos centros de población de rehabilitación, destaca la acción organizativa, que culmina con la estructuración de la unión de ejidos como forma superior de organización y como mecanismo de planeación económico-regional, en la que confluyen el sector rural organizado y la acción coordinada del sector oficial.

De esta manera, la unión regional de ejidos aparece como un nivel que vincula al sector primario de nuestra estructura socio-económica con la organización estatal, resultando una política económica participativa de formación - de la periferia al centro y ejecutiva del centro a la periferia, es decir de dirección estatal.

Pero la realidad impone la existencia del ejido parcelado por lo que es necesaria su organización colectiva para la producción, es por esto que el actual régimen, en su política agraria, pone marcado énfasis en la organización ejidal.

En cumplimiento de una de sus fases se han puesto en marcha diferentes programas de desarrollo rural que comprenden los aspectos económicos y sociales, según las características de cada región, con brigadas multidisciplinarias para prestar a los núcleos la asesoría técnica que sea necesaria, auspiciando las condiciones para que ejerciten sus facultades, a fin de darse la estructura jurídica, que de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria más convenga a su organización. Esto es posible dado que ésta debe siempre realizarse yendo de la base al centro y considerando que es la Secretaría de la Reforma Agraria antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la dependencia oficial legalmente autorizada para ejecutar la política agraria y el órgano de coordinación entre las demás instituciones en las diferentes fases de la política económica.

A fin de resolver el problema del exceso de mano de obra es necesaria la creación de nuevos empleos, uniendo así el sector agropecuario, con la transformación de sus productos, al trabajo industrial, con lo cual el ejidatario se convierte en un hombre nuevo y diferente vinculado a la tierra y al trabajo que es la verdadera fuente de riqueza y bienestar.

Pero el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria permite y exige la implementación de una política de capacitación campestre

na que responda a las directrices generales de la organización, que congruentes con la dinámica de la Reforma Agraria adquieren un nuevo planteamiento que considera al campesino no como objeto, sino como sujeto activo - del conocimiento; no como sujeto pasivo, sino como factor fundamental del - cambio, de tal modo que adquiera la comprensión de su realidad concreta, - como parte de una realidad universal, es decir que entienda que forma parte de un país subdesarrollado que a su vez es elemento de un tercer mundo a fin de que sustente una sólida posición nacional e internacional de nacionalismo económico.

C A P I T U L O I V

LA INSTITUCION "EJIDO" COMO PRINCIPAL FUENTE DE PRODUCCION AGRICOLA

1. EVOLUCION JURIDICO_ECONOMICA DEL INSTITUTO EJIDO.

La institución ejido ha sufrido cambios sustanciales en el transcurso de las etapas históricas del país, transformaciones que han correspondido a las necesidades socio-económicas y políticas de su tiempo.

En el Calpulli de la época prehispánica, las tierras dadas a un núcleo de población, tienen su régimen jurídico específico y sus objetivos económicos y sociales estaban encaminados a proporcionar a los poseedores y usufructuarios de estas tierras los medios necesarios para que el hombre realizara todas sus aspiraciones y satisficiera las necesidades en el mundo en que estaba inmerso.

En la colonia aparece por primera vez el ejido como forma de tenencia de la tierra, pero con objetivos más limitados que los establecidos para el Calpulli, por cuanto que al dotar de ejidos a los pueblos, los españoles tuvieron más razones de índole política que sociales, pues sus objetivos económicos tendían a ocupar la mano de obra gratuita y abundante que representaban los indígenas, en explotaciones cuyas utilidades absorbían ellos, sin tomar en cuenta las necesidades sociales, espirituales y económicas de estos pueblos.

En esta época se gestó el despojo masivo de tierras a través de las encomiendas y otras instituciones traídas por los españoles, que al degenerar los motivos para los que fueron creadas, propiciaron que la iglesia y los conquistadores se repartieran las tierras como botín que recompensara los trabajos prestados a la Corona de España.

Las comunidades de indios y sus ejidos subsisten en estas condiciones durante la Independencia y en el período de México independiente.

En la época de la Reforma, estas formas de tenencia de la tierra más que transformaciones, sufren profundos ataques que tienden a su desaparición, por dos principales razones: una debida a la intención de los legisladores de ese tiempo de crear la mediana y pequeña propiedad, basándose para ello en los principios económicos y filosóficos de entonces: el liberalismo e individualismo para los cuales eran incongruentes las formas de tenencia y explotación comunales.

La otra razón, de orden político era la gran necesidad que el Estado tenía de organizar el sistema impositivo para lo cual era indispensable poner en circulación las grandes propiedades del clero y terratenientes.

La instrumentación jurídica de esta manera de gobernar fueron, la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, el artículo 27 de la Constitución de 1857, Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia y Circulares respectivas.

Pero los mismos errores contenidos en dicha legislación, agravados por su

equivocada aplicación, debida al desconocimiento histórico de las tierras ejidales y comunales, dieron por resultado la desaparición de estas formas de tenencia, que en vez de formar la pequeña y mediana propiedad se llegó a -- una formación de latifundios tan agresiva y formidable como no se dió en la historia de ningún país del mundo.

La desaparición de los ejidos y comunidades se consumó por completo en la época del presidente Porfirio Díaz, en lo cual sólo había grandes terratenientes de enormes extensiones de tierra y los demás campesinos eran despojados, y cuando mucho tenían la categoría de peones acasillados en la Gran Hacienda que floreció con esplendor en esta época.

Desde que el Indio se sintió despojado de sus tierras, quiso levantar su -- justa protesta mediante levantamientos que fueron violentamente sofocados. Pero las condiciones históricas y socioeconómicas de esta época auspiciaron el advenimiento de un nuevo orden cuya primera expresión fue la Ley del 6 de enero de 1915.

Los antecedentes económicos de esta ley se encuentran, primero en los planes revolucionarios que exigían la restitución de las tierras a las comunidades despojadas, pero que poseían sus títulos primordiales y segundo, la dotación a las comunidades que no podían comprobar sus derechos y si tenían la misma necesidad de tierras. Así se configuran las acciones agrarias de restitución y dotación.

Sin embargo, dicha ley pretende resolver el problema entregando la tierra -

en forma comunal pero provisionalmente, ya que se dejaba a posterior legis-
lación la parcelación y reparto definitivo, pero en propiedad, aunque con
las limitaciones necesarias para su inalienabilidad, ya que como dice su ex-
posición de motivos: "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 plena--
mente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que -
está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenece
rá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividido en pleno dominio,-
aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores,
particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, co-
mo sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los
ejidos y fundos legales de pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla".

Es con esta ley que vuelve a aparecer en el contexto agrario el ejido con un
nuevo significado: dotar de tierra a la población que carece de ella para que
pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidum
bre económica a que está reducida.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, consagra al Estado como propieta-
rio originario de la tierra, con la facultad de redistribuirla mediante la ex--
propiación, creando la propiedad privada y la ejidal y dándoles una función
social con las limitaciones y modalidades que dicte el interés público.

A partir de la Constitución de 1917, las leyes que de ella emanaron implemen
taron a la Reforma Agraria con autoridades, órganos e instituciones, como --

son entre otras, la Comisión Nacional Agraria, antecedente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, La Comisión Local Agraria, que lo es de la Comisión Agraria Mixta; Los Comités Particulares Ejecutivos, uno para cada Estado, hasta la reforma de 1934 del artículo 27, en que se designa uno para cada núcleo de población que tramite procedimiento agrario para dotación o restitución; la aparición del comisariado ejidal y consejo de vigilancia como órganos de representación y control que estructurarán al ente dotado o restituído como empresa de producción; régimen de propiedad comunal para bosques y aguas e individual, pero inalienable para las tierras; la zona urbana y la parcela escolar como campo para la experimentación y el Registro Agrario dependiente de la Comisión Nacional Agraria.

Aparecen las acciones agrarias de ampliación, reacomodo y creación de nuevos centros de población.

Pero a los usufructuarios de las tierras dotadas o restituídas no bastaba la integración de sus órganos y autoridades para realizar sus objetivos económicos y sociales y es por esto que en 1926 aparece la primera Ley de Crédito Agrícola y se legisla también sobre instituciones de crédito idóneas al sector agropecuario en irrigación, plagas, colonización, materia forestal, indemnizaciones, deuda agraria y otros muchos aspectos.

Esta instrumentación jurídica corresponde al concepto que de ejido se tuvo en la Ley Cabrera y lo enriquece, pero la solución del problema agrario ya no es la simple entrega de tierras, sino que es necesaria también la dotación de aguas bajo sistemas de irrigación, otorgamiento de crédito y la orga

nización de estos elementos a fin de conseguir que el ejido se convierta paulatinamente en el germen de la unidad de producción que necesita el campesino para subsistir en la dualidad de sistemas económicos en que se encuentra sumergido.

Pero aún así, el instituto ejido no reunía lo necesario para ser el ámbito -- donde el ejidatario encuentre satisfechas todas sus necesidades, dado que la concepción de la parcela como unidad productiva no permitió desarrollar el sentido de organización y consecuentemente la producción para el mercado, quedándose simplemente en una agricultura de subsistencia.

Había llegado el momento histórico de un cambio sustancial para el ejido y -- una modificación en las relaciones de producción del país. Este cambio tuvo lugar, cuando mediante el decreto del 9 de enero de 1934, que reformó al -- artículo 27 constitucional y en consecuencia se creó el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar la Ley Agraria, así como los comisariados ejidales.

Estos dispositivos legales instrumentaron la política que en materia agraria -- señaló Lázaro Cárdenas en su mensaje a la nación, de fecha 30 de noviembre de 1936, en el que se destaca:

- a) Pesa sobre el ejido una doble responsabilidad como régimen social, -- por cuanto libera al campesino de la explotación de que fue víctima y como sistema de producción agrícola, ya que sobre él recae la necesidad de proveer la alimentación del país.

- b) El ejido constituye para su comunidad una fuente de vida propia, la libera de trabajar a jornal y le permite percibir el valor íntegro del esfuerzo que aplica a las tareas productoras.
- c) En el campo de la economía, va siendo cada vez en mayor grado, una fuente abastecedora para el consumo nacional.
- d) Para obtener estos resultados, es necesario que el Estado procure el mayor rendimiento de la tierra para acrecentar la riqueza pública ya distribuida, eliminando los procedimientos indirectos de explotación, - como son el préstamo usuario, compra de cosechas al "tiempo" y la intermediación mercantil y de esta manera lograr las consecuencias lógicas de la reforma agraria.
- e) "La injerencia del Estado en la dirección superior de la economía nacional es, por ambos capítulos una función de orden público; en lo social, al garantizar autonomía económica a los pueblos dotados, y en lo económico, al cuidar que no se reduzca el volumen global de la producción agrícola, en detrimento del consumo y del comercio exterior.

El fin señalado por la ley sólo se alcanza cuando se ha asegurado la independencia económica de los ejidatarios, a través del crédito, de la organización, de la educación y patrocinio y consejo que durante la época inicial han menester los ejidatarios para aprovechar al máximo las tierras y para desahogar su responsabilidad como productores y miembros activos de una colectividad nacional".

Para aplicar esta política se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, con ob

jeto de que la ordenación jurídica del ejido colectivo se realizara mediante la forma organizativa de la sociedad local de crédito, cuya estructura y funcionamiento se fundamentaba en los principios cooperativos y conforme a -- ellos deberían llevarse a cabo todas las actividades económicas del ejido, -- operar el crédito instituido y encauzado a la comercialización de su producción, alejándolo de la agricultura de autoconsumo que históricamente le impidió ser fuente abastecedora nacional y por ende, participar en el mercado.

Esta política agraria no se consolidó en los siguientes regímenes, debido al cambio sustancial entre el periodo Cardenista que consideró al ejido sociedad local de crédito, como el ente productor y el periodo Avilacamachista y siguientes que tomaron como tal la parcela individual.

Después del sexenio 34-40, cambió el planteamiento del problema agrario, en consecuencia se modificó la estructura económica del ejido y por ende los objetivos de la sociedad local de crédito que de organización constituida para planear, producir, capitalizar, comercializar, capacitar, etc, se transformó en recuperadora del crédito otorgado, funcionando exclusivamente en favor del banco y reduciendo al ejidatario a simple consumidor del mismo y en -- peón del acreditante.

En el periodo Cardenista, la sociedad local de crédito vinculó a la política nacional a fin de que se preparara la transición de ejidatario-peón a ejidatario-administrador y pudiera llegarse a la autogestión, para lo cual era necesario que funcionara la capacitación, la que no se pudo llevar a cabo en este sexenio porque la correspondiente a este sector debe ser a largo plazo y

el inicio de la Segunda Guerra Mundial desarrolló en Estados Unidos una economía con gran demanda de mano de obra barata (bracerismo) lo cual permitió el traslado de campesinos que emigraron atraídos por los sueldos ofrecidos. Por otra parte creció la exportación de materias primas y productos agrícolas de consumo inmediato, lo que desvirtuó la organización Cardenista e indujo a la explotación individualista de la tierra, propiciando las formas nuevas de latifundismo.

Para intentar la colectivización ejidal, era necesario que el crédito también fuera colectivo, razón por la cual con Cárdenas sólo se constituía una sociedad en cada ejido, pero al terminar este período presidencial, los demás regímenes permitieron su proliferación.

Esta proliferación de las sociedades locales de crédito y las condiciones políticas y económicas mencionadas causaron la desviación de los objetivos de aquéllas, que se reflejó en la pulverización de la organización, formándose grupos privilegiados dentro del ejido, que distribuyeron injustamente los cursos y sus aprovechamientos.

Entonces tenemos que al cambiar de la explotación ejidal a la parcelaria, tuvo que darse la explotación individualista en vez de la colectiva con el cambio de la estructura jurídica que establece los derechos agrarios del poseedor de la parcela y no del núcleo de población. Como consecuencia, el crédito sufrió la misma suerte mediante la suscripción de pagarés personales y la creación de grupos solidarios cuya única razón de ser era asegurar al banco acreditante la recuperación de préstamos, quedando al margen la or-

ganización y capacitación de los acreditados.

2. EL EJIDO EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Al iniciarse la década de los setentas, el país reciente plenamente los efectos de una economía dependiente y por lo tanto, de un desarrollo desigual.

En este momento, junto al crecimiento sostenido del producto nacional bruto, se busca una distribución justa del mismo, lo que conlleva entre otras cuestiones, el replanteamiento del problema agrario y en consecuencia, el enfoque actualizado del ejido.

A partir del primero de mayo de 1971, entre en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, en donde se concibe al ejido y no a la parcela como unidad de producción.

Congruente, todos los recursos con que ha sido dotado deben ser explotados racionalmente y a esto, es inherente la máxima absorción de la abundante mano de obra ejidal.

A la solución de esta problemática, concurren conceptos de contenido jurídico, económico, social y político, que estructurarán el ejido moderno para la realización de todos sus objetivos.

A) EL EJIDO: ENTE JURIDICO.- En lo jurídico el ejido es concebido co-

mo persona moral con todos los atributos necesarios para el cumplimiento de sus fines, esto es su constitución fundamentada en la resolución presidencial como un acto de la autoridad federal en la que se dota o restituye y a un núcleo de población de características homogéneas, de un conjunto de bienes que comprenden tierras de cultivos y recursos tales como aguas, pastos, bosques, mineros, turísticos y pesqueros. Estos elementos se encuentran vinculados en lo interno y externo, por la Ley anterior Federal de Reforma Agraria reglamentaría del Artículo 27 Constitucional, la que además lo instrumentaba con personalidad y capacidad para la eficaz celebración de los actos jurídicos relacionados con sus actividades económico-sociales; el establecimiento de sus órganos para estructurar su unidad de mando y dirección, así como un funcionamiento basado en principios de cooperación, democracia interna y autogestión.

- B) **EL EJIDO; ENTE ECONOMICO.-** En el aspecto económico el ejido es contemplado como unidad integral de producción, para lo cual ha sido instrumentado con órganos de decisión, representación y control, que son la asamblea de ejidatarios, comisariado ejidal, consejo de vigilancia y además los secretarios auxiliares necesarios, aparte de los de crédito, comercialización y acción social que establece expresamente la ley; con tantas unidades de producción, como recursos explote, debidamente integradas al único mando y dirección del ejido.

Su funcionamiento se basaba en la ordenación económica que significa la asamblea de balance y programación en la que se realiza el inventa-

rio de recursos materiales y humanos; las programaciones de las actividades productivas, financiamiento y adquisición y ventas; así como la evaluación de resultados.

Con todo lo anterior, se acordará un sistema administrativo contable, el nombramiento de secretarios auxiliares, los sistemas de comercialización en su doble aspecto y el de distribución y recuperación del crédito; así como el funcionamiento de la responsabilidad con que habrán de hacer frente a las deudas contraídas.

Y como culminación de estas actividades organizativas, se llegará necesariamente a su ordenación jurídica que es el reglamento interno del ejido, como actualmente lo señala la Ley Agraria en vigor.

La esencia que hace diferente al ejido de otras agrupaciones productivas, se manifiestan en los siguientes puntos:

- a) El ejido es propietario de los medios de producción.
- b) En función de esta relación, no existen vínculos obrero-patronales.
- c) La generación de capital y plusvalía se debe al trabajo realizado por sus miembros.
- d) El producto de este trabajo revierte en reducción de costos, auto financiamiento, obras de beneficio social y reparto de utilidades.
- e) Mediante su voto en la asamblea, todos asumen la dirección, al mismo tiempo que ejecutan las decisiones acordadas, lo que los --

lleva a la autogestión.

- f) La responsabilidad jurídica se deriva de la solidaridad social que en lo económico lleva la cooperación en el quehacer productivo. De aquí que, como atributo de la personalidad, de eficacia a la celebración de los actos jurídicos que realice el ejido como sujeto de derechos y obligaciones, así como su cumplimiento.

Lo anterior se explica en función de los siguientes puntos:

Al destinar inversión pública y privada al sector ejidal se busca darle el capital de operación que requiere para la racional explotación de -- sus recursos.

Esta explotación busca incrementar la producción y productividad ejidal con el consiguiente aumento del ingreso para los ejidatarios, pero procurando que la riqueza generada sirva para su autofinanciamiento y no derive hacia otros sectores, diversificando actividades y creando fuentes permanentes de trabajo, lo que conlleva la fijación de la mano de obra en su región de origen y libera recursos crediticios para otro tipo de inversiones.

- C) EL EJIDO: ENTE SOCIAL.- Históricamente, el ejido está configurado como una unidad social, ya que sus habitantes comparten un mismo - pasado.

Desde el punto de vista ecológico, se desenvuelven en un mismo medio al que tienen que modificar para vivir de él y en él, resultando - así, relaciones de trabajo y sociales interpersonales.

En su estructura social se presentan pocas diferencias. Su patrón - cultural es establecido por ellos y las modificaciones que sufre en el transcurso del tiempo son resultados del consenso.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su política integradora del ejido, establecía instrumentos que entre otros objetivos, generan la undad social.

Para habitar, dota al ejido de una zona urbana en la cual se provee - al ejidatario de un solar para que construya su casa, creando así un patrimonio familiar donde se desarrollarán las relaciones familiares, base de la sociedad y se recibirán a otros miembros de la familia y de - la comunidad, robusteciendo así la formación de grupos primarios.

La disponibilidad de áreas de servicios permite la instalación de aqué- llos que la comunidad requiera: centros educativos, comerciales, re-- creativos, religiosos, etc, en donde se cumplen funciones económicas y sociales y se brinda la oportunidad de comunicación a la comunidad y coadyuvan a su desarrollo integral.

Así también, otorga derechos a los avencidados para adquirir del ejido un solar urbano, posibilitando así un mecanismo de distribución poblacional y de dar cabida a otros sectores ocupacionales que satisfagan las necesidades del núcleo, como actualmente lo establece la nueva Ley Agraria.

Todos los intereses surgidos de las relaciones de los miembros se ma- nifiestan en la asamblea, órgano de formación de la voluntad colectiva

en donde, independientemente de la problemática a tratar, se propicia la comunicación, se ejercitan el diálogo y discusión; donde surgen el acuerdo de voluntades y la aptitud de plantear y resolver problemas, con lo que se fortalece la democracia interna y consecuentemente, se logra la autogestión.

Las autoridades ejidales y sus asistentes, los secretarios auxiliares -- realizan también la función de relacionar al ejido con otras comunidades o núcleos de población.

De los bienes de uso común, zona de urbanización, parcela escolar, - Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, se derivan aspectos vinculadores como lo son el fortalecimiento de la conciencia colectiva, integración de sectores no ejidales, y en algunos casos su capacitación en diversas actividades económicas o de servicios.

La escala de autoridad y roles de trabajo a desempeñar en todas las actividades del ejido, se dan en su reglamento conformando así la posición que cada ejidatario tiene en el conjunto.

- D) **EL EJIDO: ENTE POLITICO.-** Como ente político el ejido es también una unidad, por cuanto que en él se da un proceso de integración colectiva que se particulariza en el individuo y revierte al colectivo, es decir la asamblea recibe la información sobre las acciones de las diferentes instituciones que intervienen en la Reforma Agraria. Toda esta información se analiza de acuerdo con los intereses individuales en función de los del grupo y de la comunidad, a fin de plantear las alternativas sobre el qué y el cómo se va a transformar su microuniver

so. Así como son copartícipes en una serie de valores comunitarios que incurren en un proceso individual, interno, personal y por lo mismo cambiante, que se conjuga con el del ente colectivo en que es tá inmerso y que se proyecta hacia el exterior en el voto.

En la medida en que funcione la democracia interna en el ejido, en -- que cada ejidatario tome conciencia de lo que decide con su voto y -- asuma la responsabilidad de las consecuencias, habrán de influir sus -- prácticas democráticas en la política agraria dictada, debido a que for ma parte activa del sector campesino, lo que incide en la generación -- de expectativas; de aspiraciones que se traducirán en un esfuerzo de superación de su nivel de vida y se manifiesta en la selección de una actividad agropecuaria mejor remunerada y en el aprendizaje de las -- técnicas necesarias para realizarlas. En la realización de todas las ac tividades elegidas, requieren y encuentran la conjunción de intereses económicamente semejantes y que son atraídos por la organización que les permite realizar sus objetivos.

La expresión de la voluntad manifiesta la selección de las soluciones, -- cuyo contenido se refleja en una política de apoyo estatal, mediante -- acciones coordinadas de todas las instituciones que intervienen en el agro.

La extensión y profundidad de este proceso en el sector campesino, -- habrá de incidir en su toma de posiciones frente a los grandes proble mas nacionales y por tanto en su participación en las decisiones políti cas generales.

3. EL EJIDO CON LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL PUBLICADAS EL 5 DE ENERO DE 1992.

En fecha 6 de enero del año de 1992, el Diario Oficial de la Federación, publica el decreto que reforma el artículo 27 constitucional, relativo entre -- otras cosas, al establecimiento de nuevas formas de producción y de asociación en el campo.

La Secretaría de Gobernación, dijo que los considerandos acompañan a la iniciativa de ley para modificar dicho artículo, aprobado por la LV Legislatura en su primer periodo ordinario de sesiones, se señalan tales adecuaciones como parte del amplio programa de modernización del campo que lleva a cabo el Gobierno Federal. Todas estas acciones, se indica en el texto, están enca--minadas a favorecer la capitalización del agro mexicano y convertirlo en fuente productiva y de bienestar para los campesinos.

Los cambios, apuntó consideran la elevación a rango constitucional del reco--nocimiento y la protección al ejido, se reafirman los límites a la pequeña propiedad y se establecen criterios generales para la participación de las socie--dades mercantiles en la producción agropecuaria.

Destacó que con las reformas al Artículo 27 Constitucional se preserva el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre tierras y -- aguas, además de recursos naturales, explotación del petróleo, los carbonos de hidrógeno y los materiales radiactivos.

Tampoco sufre alteración la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, ni la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar las indemnizaciones. Igualmente, se mantiene la obligación del Estado de impartir justicia expedita y promover el desarrollo rural integral. Respecto a la propiedad ejidal y comunal, dijo que las reformas al 27 posibilitan la enajenación de los ejidos entre sí, establecer asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener sus condiciones actuales.

El día 3 de enero de 1992, todas las legislaturas de los Estados de la Federación, habían aprobado la iniciativa de reformas al Artículo 27 Constitucional, en los términos expuestos en la iniciativa presidencial.

Con fecha 6 de enero de 1992, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto correspondiente, cuyo texto es el siguiente.⁽¹⁴⁾

La Fracción VII: Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege de propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento, necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

(14) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., lunes 6 de enero de 1992. Tomo CDLX, No. 3, pp. 2, 4.

La ley con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convenga en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la Fracción XV.

La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunes electo democráticamente en los términos de la ley es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.

TEXTO VIGENTE

Fracción VII del párrafo noveno.

Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado co-

munal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y -
aguas que les pertenezcan o que les hayan restituído o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos
comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o -
suscitén entre dos o más núcleos de población.

El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y pro-
podnrá a los interesados la resolución definitiva y será irrevocable; en caso
contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema
Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la
proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme el -
cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

INICIATIVA

La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto-
para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos
y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano
y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y
la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida
de sus pobladores.

Observando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para -- adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, es establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán -- asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de las tierras; y tratándo se de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al - ejidatario el dominio sobre su parcela.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales.

Cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relaciones con la tenencia - de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale. Para estos efectos y en general para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotas de autonomía y plan jurisdicción.

TEXTO VIGENTE

Fracción X, del párrafo noveno
(Derogada)

COMENTARIO:

El primer párrafo hablaba acerca de la dotación de tierras a campesinos que no tenfan y para tal caso se expropiarían las tierras cercanas al poblado, - pero ahora la política gubernamental es el sentido de que se acabó el reparto de tierras, lisa y llanamente, sin mayor explicación.

Fracción XI, del párrafo noveno
(Derogada)

Al derogarse esta fracción desaparece la dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, el cuerpo consultivo, las comisiones mixtas, los comités particulares ejecutivos y los - comisariados ejidales. Es pues la desaparición de las autoridades agrarias - con la idea de crear tribunales agrarios que desahoguen los asuntos del campo .

TEXTO VIGENTE

Fracción XII, del párrafo noveno
(Derogada)

COMENTARIO:

En esta fracción se señalaba el procedimiento que debía desarrollarse para la petición de restitución y dotación de tierras, para caracterizarlas de los ejidales y comunales, pero debido a la terminación del reparto de tierras, esta fracción resultaba obsoleta.

Fracción XIII, del párrafo noveno

(Derogada)

Desaparecen las autoridades que formulaban dictámenes, ya que aparecen los tribunales agrarios para ventilar conflictos.

Fracción XIV, del párrafo noveno

(Derogada)

TEXTO VIGENTE

Fracción XV, del párrafo noveno.

Las comisiones agrarias mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo, de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales, agregándose el agave en las reformas.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando en virtud de la mejoría

obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

INICIATIVA

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque.

Se considerará pequeña propiedad la superficie que no exceda de 150 hectáreas, cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón de 300 hectáreas.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas -- por los dueños y poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de sus tierras, aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida.

TEXTO VIGENTE.

Fracción XVII, del párrafo noveno.

INICIATIVA.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el -- fraccionamiento de las extensiones que excedan los límites señalados en la -- fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:

Cambian los incisos a) y b) y desaparecen los demás.

- a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario -- dentro de un plazo de 1 año contado a partir de la notificación correspondiente.
- b) Si transcurrido el plazo, el excedente no se ha enajenado, la venta - deberá hacerse mediante pública almoneda.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los - bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no es - tará sujeto a embargo ni a gravamen alguno.

Tal iniciativa propone la abrogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, y la derogación de la Fracción VI, todas ellas del párrafo noveno, - así como también la derogación del párrafo tercero, del artículo 27 constitucional.

Con respecto a las fracciones que se abrogan, esto trae como consecuencia - la desaparición de diversas dependencias y de la casi totalidad de varias au - toridades en la materia a que se alude en la Fracción XI ya citada; en cu - nto a las restantes que también se abrogan es de decirse que las mismas, en - términos generales se refieren a la restitución o dotación de tierras y aguas.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- Que los programas nacionales de producción agrícola obedezcan a estrategias en donde sean considerados el campesino y su núcleo social, parte integrante del desarrollo general de la nación.
- SEGUNDA.- Adecuación de la legislación y las políticas crediticias, tomando en cuenta la situación actual del campo y una mayor coordinación entre las dependencias responsables de ello.
- TERCERA.- Llevar a cabo una verdadera Planificación Nacional Integral, - mediante la determinación de nuestros recursos naturales por regiones, para que a través de ello se den mayores incentivos a los productores de artículos básicos.
- CUARTA.- Entender la planificación regional como el medio de organizar en cada punto del país, la movilización de los recursos naturales, financieros y humanos, mediante la descentralización y -- desconcentración de la formulación y ejecución de las políticas de planificación.
- QUINTA.- La participación del sector industrial en el campo a través de una mayor inversión de capital, con la finalidad de asegurar una mayor producción de materias primas, que ellos mismos requieren para su propia industria.

- SEXTA.- La revisión e incremento en magnitud y eficiencia en cuanto a su manejo de los créditos destinados al campo, a partir de -- una reorientación de los mismos.
- SEPTIMA.- Ofrecer mayores garantías a los créditos ofrecidos al campo, - mediante mecanismos complementarios de garantía como el seguro agrícola y ganadero.
- OCTAVA.- Revisar las políticas de inversión, con el fin de evitar el burocratismo y la gran corrupción que hacen que los créditos - no lleguen real y oportunamente al campo.
- NOVENA.- La participación directa de los campesinos en la elaboración - de las nuevas políticas agrarias, mediante la intervención del ejido en la producción agrícola.

B I B L I O G R A F I A

- BETTELHEIM CHARLES.- "Problemas Teóricos y Prácticos de Planificación" .- México, D. F.,- Editorial Siglo XXI
- GENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS.- "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México".- Tomo II - pág. 287
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- México, D. F.,- Editorial Porrúa.
- DE PRATS MERCEDES.- Periódico "El Nacional", del 21 de marzo de 1989.- Segunda Sección, pág. 4
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, D. F., lunes 6 de enero de 1992, Tomo CDLX, No. 3, pp. 2-4
- GONZALEZ MONTERO JESUS.- "La Planificación del Desarrollo Agropecuario".- Vol. 2, Editorial Siglo XXI
- GUTIERREZ LARA ABELARDO ANIBAL y HERRERA NUÑEZ JOSE MANUEL "El eslabón clave del programa estabilizado y de la estrategia de modernización". "El Nacional". Reporte Económico, México, D. F. lunes 30 de diciembre de 1991, p. 17
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- México, D. F., 1981.- Editorial Porrúa.
- LEY GENERAL DE SOCIEDADES DE CREDITO.- México, D. F.- Editorial Porrúa.
- VAZQUEZ ALFARO GUILLERMO.- "Teoría Elemental de la Reforma Agraria".- CONCAP, pág. 45