

ESCUELA DE DERECHO DE CHIAPAS

---

# **NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA**

TESIS

*Que para obtener el título de*  
LICENCIADO EN DERECHO

*Presenta*

JOSE MA. MELO GRANADOS SANTOS

San Cristobal de las Casas, Chiapas, México,  
1968



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*AL CAMPESINO NACIONAL*

*Al Maestro y guía de mi vida  
Mi Padre.*

PROF. Y LIC. VICTOR MELO GRANADOS

*A mi Madre,*

PROFA. MERY SANTOS DE MELO GRANADOS

*Con sublime adoración.*

A MIS HERMANOS

A MIS MAESTROS,

*Con profunda admiración y eterno reconocimiento*

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS

*Con fraternal cariño.*

AL LIC. JOSE CASTILLO TIELEMANS

*Con sincera amistad y respeto.*

*A la Luz de Generaciones.*

LIC. JOSE M. LESSIEUR  
LIC. FILIBERTO SANTIAGO  
LIC. MANUEL CASTELLANOS  
LIC. MANUEL FLORES TOVILLA  
LIC. GUILLERMO ZOZAYA  
LIC. DANIEL SARMIENTO.

AL PENSAMIENTO...

A SILVIA,  
*Con todo mi amor.*

## INDICE

	Pág.
P R O L O G O .....	19
CAPITULO I.—ANTECEDENTES HISTORICOS AGRA- RIOS .....	24
CAPITULO II.—ESTRUCTURA JURIDICA AGRARIA ..	47
CAPITULO III.—ESTRUCTURA SOCIO - ECONOMICA AGRARIA .....	63
CAPITULO IV.—FALLAS Y ERRORES DE LA REFORMA AGRARIA .....	79
CAPITULO V.—PANORAMA MUNDIAL AGRARIO. ....	91
CAPITULO VI.—C O N C L U S I O N E S .....	98
BIBLIOGRAFIA .....	100

*“La tierra libre para el hombre libre”.*

**PROLOGO**

*Como observador y miembro de esta sociedad a la que pertenecemos es nuestra intensión al elaborar este breve estudio de la Reforma Agraria, que en ningún momento consideramos como un estudio pletórico de fundamentos llenos de literatura novelesca, sino como un sencillo esfuerzo que como estudioso del Derecho nos atrevemos a hacer, sin otra finalidad que la de contribuir al desenvolvimiento social de México, y, esencialmente al de la población rural, la cual con todos los esfuerzos y sacrificios, han tenido y siguen teniendo como meta fundamental al reparto justo y equitativo de la tierra, por lo cual lo han expuesto todo; su vida, su libertad, en resumen todo lo que el hombre puede poseer y querer como miembro de la sociedad.*

*El contenido de esta sencilla obra parte del supuesto de que la actividad agraria es esencial para la existencia humana, porque sirve para producir elementos fundamentales para la conservación de la vida. Sin la actividad agraria desaparecen los alimentos que son indispensables para el mantenimiento de la especie humana. De ahí que la estructuración de esta actividad, que permite la subsistencia de los miembros de la comunidad es de carácter esencial.*

*En favor de la reforma agraria existen crecientes fuerzas y factores sociales. La explosión demográfica plantea el dilema de forzar el mejor uso de los recursos, para atender la demanda interna de productos agrícolas y evitar la importación de alimentos que puedan competir con la introducción de los bienes de capital y bienes intermedios que demanda el desarrollo.*

*Los medios de comunicación de masas aceleran la integración nacional de bastas poblaciones campesinas e indígenas otrora mar-*

ginadas, colocadas de repente en un escenario que las dota de derechos ciudadanos, como es el sufragio. Los partidos y los movimientos políticos tradicionales, exceptuar las facciones caudillistas, tan típicas en nuestro país; se verán presisados cada vez más a disminuir su conocido desprecio por las masas rurales.

Observamos que los públicos interesados en debatir la cuestión agraria están compuestos por científicos sociales, administradores públicos, profesionales, estudiantes, líderes sociales, y en general, la inteligencia en diversos niveles y especialidades. Al mismo tiempo, segmentos cada vez más amplios de la sociedad anhelan confrontar la acción y abstención de los grupos en el poder con respecto a las medidas tendientes a inducir reajustes en la distribución de los recursos, de los ingresos del status social y del poder político, tanto de la sociedad en general como de las comunidades rurales en particular.

Es necesario darle una validez universal al Derecho Agrario, tal propósito radica en la imperiosa necesidad de que el ordenamiento jurídico agrario, no siga acondicionado a legislaciones orientadas o fundadas sobre principios distintos y a veces contrarios a los propios del derecho agrario. Pero existen también otros propósitos más sencillos y más concretos y ellos radican en la convicción de que en la época en que vivimos el derecho agrario constituye un instrumento de liberación de los sujetos rurales de carne y hueso, mujeres y hombres que sufren y padecen en los campos de muchos lugares de la Patria y a la vez es un instrumento de desarrollo por cuanto por medio de la aplicación de sus normas convenientemente orientadas se podrá lograr el aprovechamiento y utilización adecuada de los recursos naturales. Albergamos la convicción de que sin la liberación de los agricultores y campesinos no se podrá lograr el desarrollo económico y social de la población, y además tenemos la seguridad que el desarrollo mismo afianzará la liberación de la gente rural, por medio de la educación y de la capacitación.

Arraigados al suelo donde nacen, viven, trabajan y mueren en contacto permanente con la tierra, constituyen un trozo de naturaleza y viven en ella y para ella. El cultivador de la tierra no cultiva su espíritu en ello radica su drama. La soledad, el ais-

*lamiento, la espera han sido siempre la característica de su modus vivendi. Soledad por la lejanía espacial; aislamiento por la ausencia de una comunidad entrelazante; espera, porque se vive en un tiempo dado por los ciclos naturales.*

*La quietud, la pasividad, la tranquilidad, la perseverancia; todo ello esta impuesto por el ambiente. Pero es un ambiente que se va transformando por obra de la técnica, que va modificando el estilo del alma y la forma de la vida.*

*La cosmovisión campesina está llegando a su fin. La técnica lo ha cambiado todo, el derecho se ha quedado atrás. Aferrado el jurista a la letra de la ley, empesinado en descubrir a través de ella el espíritu del legislador, considera que con ello identifica el derecho, a la vida y sin embargo lo que logra es desvitalizarlo, desanimarlo, o sea quitarle el alma. El derecho debe de considerarse la expresión formal reguladora de la vida en común. Es un instrumento para la vida en sociedad, y la vida humana. Los avatares y cambios en las culturas y en los pueblos cambian el derecho, lo transforman, lo hacen viejo, lo momifican cuando el derecho y el hacer jurídico de un pueblo no sigue el ritmo de la cultura, el estilo de sus formas sino el de su cambiante camino, así se perfila la historia de los pueblos y así se comprende a través de ella el desenvolvimiento del saber y del hacer jurídico.*

*El derecho debe identificarse con la vida, porque pertenece a ella y de ella depende. Sólo de esta manera puede tener un sentido y una dirección. Sólo de este modo puede ser útil al hombre y a la sociedad donde se aplica y donde actúa.*

*El derecho agrario por esos motivos consideramos sea un derecho vital. En efecto es un instrumento regulador de una actividad que se desenvuelve por obra de quienes viven íntimamente vinculados a la naturaleza y se dedican a hacerla producir.*

*Pero esto no debe de considerarse como un canto a la naturaleza, ni siquiera un sentir bucólico dirigido a elavar lo que se hace en el campo sintiéndolo al mismo tiempo como una pintura campestre. Todo lo contrario, el propósito es captar su más hondo sentido al modus vivendi campesino y además transformarlo, cambiarlos quitarles sus lastres, sus rémoras, su atrazo, su an-*

quilosamiento. De ese modo cambiará también el hombre rural, el campesino, el indígena, el negro o el mulato que perviven aún en las áreas rurales perdidos en una inhumana esclavitud.

Con el desarrollo y la planificación agraria, como medio efectivo de transformación de las zonas rurales, se alcanzará una meta de valor ponderable que consistirá en acercar el campo a la ciudad, lo urbano a lo rural, lo ciudadano a lo campesino, lo culto a lo rústico. Así se podrá des alejar la distancia que separa la formación ciudadana de conformación campesina. De ese modo se logrará lo que ya se ha alcanzado en muchos países desarrollados o sea la igualdad entre las formas de vida y de trabajo de los hombres urbanos y rurales.

*“Solo la posesión de las fuerzas productivas y ante todo la tierra, cuna primitiva de todas las riquezas, dará a la humanidad el bienestar, el desenvolvimiento físico de la especie, el refinamiento intelectual, la urbanidad en las costumbres”.*

*Carlos Malato.*

CAPITULO I  
ANTECEDENTES HISTORICOS AGRARIOS

## ORIGENES DE LA AGRICULTURA

El hombre dio un decisivo paso adelante, cuando de nómada se hizo estacionario y por medio de la agricultura, puso la naturaleza a su servicio. Grandes obstáculos debió vencer para que la tierra, esquiva, devolviera, a cambio de trabajo y espera, el fruto multiplicado de la hacienda. Esta victoria significa que el ser humano, se ha emancipado del disfrute asaroso de la liberalidad de la naturaleza y que al darse cuenta de la obra permanente de las fuerzas naturales, en el curso de las estaciones, ha aplicado su ingenio en el empleo de las mismas, año tras año en su propio beneficio. La experiencia del pasado le ha dado destreza y enseñado a afrontar el porvenir con firmeza creciente.

Un clima de paz debió preceder sus primeros pasos, pues es evidente que las preocupaciones de la guerra, sus deprecaciones y demás males, hubieran impedido cuidar y recoger los frutos de los primeros trabajos; ello, sin embargo, no implica afirmar que los primitivos agricultores estuvieran al margen de las luchas.

En tanto que muchos historiadores e investigadores se inclinan a afirmar, que la agricultura es labor de paz, otros se empeñan en demostrar que el laboreo de la tierra trajo consigo la propiedad de la misma y con ella, el origen de todas las guerras.

No cabe la menor duda de que la agricultura vivió su época de oro pues de los relatos de Hesiodo, Ovidio, y Virgilio así se desprende, cuando aseguran que, "antes del reinado de Júpiter no había labrador que arase los campos, ni era lícito acotarlos o partir límites en ellos; todos los aprovechaban para su sustento y la

tierra misma, daba de grado más liberalmente que ahora, sus frutos”.

De acuerdo con Mommsen, creo que la agricultura ha sido en verdad, tanto para los greco-itálicos como para los demás pueblos, el embrión y foco de la vida pública y privada y continúa siendo la inspiración del sentimiento nacional.

Ya que la agricultura haya tenido su origen en Egipto o en la Mesopotamia, como aseguran los investigadores; es indudable que en realidad nació en la llamada “Creciente fértil”, o media luna de tierras fértiles que, partiendo del valle del Nilo pasa por Canaán, de ahí a los valles del Tigris y del Eufrates, desde donde acompañó a todas las civilizaciones.

De lo previsto en el Código de Haramurabi, en la Masopotamia, se desprende la importancia de la agricultura para sus habitantes y de los ingeniosos sistemas de riego previstos en la misma se colige el interés primordial por la explotación de los campos.

### *PRIMERAS NORMAS DE DERECHO AGRARIO*

Las primeras normas del derecho común, fueron las del derecho agrario. En la Mesopotamia, en tiempos de Hamarabi; los campos eran propiedad nominal de la divinidad, los verdaderos propietarios, teóricamente, sólo usufructuaban los cultivos por sí o recurriendo al arrendamiento; en este último caso la renta se pagaba en metal y grano. Asimismo se llegó a practicar la aparcería, con marcadas características de sociedad.

En Egipto, el control del poder real llegaba a la absorción de las tierras. Los trabajos en las “Granjas de Tipo Colectivo”, estaban bajo el cuidado y responsabilidad de los intendentes que las fiscalizaban, practicando de esta manera la economía dirigida.

El arrendamiento, la aparcería y el colonato con su legislación que se practicaba así como los casos de verdaderos privilegios para ciertos agricultores, entre los que se contaban: La reducción de solemnidades en el derecho hereditario, la prescripción de dos años, en favor del que cultivaba y ocupaba un campo abandonado y otras excepciones parciales, demuestran que el derecho romano se nutre en el Derecho Agrario.

Cabe a ellos, los romanos, el mérito de haber organizado en Egipto, los primeros bien llevado registros de la tierra. El Crédito Agrario también reconoce sus antecedentes romanos. Ahí tenemos a Trajano, que difundió el préstamo hipotecario a bajo interés, con garantía de la tierra y la interesante particularidad de que los intereses correspondientes al fisco, éste, los renunciaba a favor de una Caja a Fondo Común existente en la población, destinado a la asistencia (alimentación de los niños pobres); el recto uso de este crédito agrario, era vigilado por los "curatores viarum".

### *ANTECEDENTES AGRARIOS PRE-COLONIALES*

Los más lejanos antecedentes que se tienen sobre tenencia de la tierra, se encuentran en la época precolonial y parten del año VIII, (ácatl-603 de la era Cristiana) cuando los Toltecas, peregrinando, pasaron por las tierras de Cuahuáhuac, hoy Cuernavaca y fundaron Mazatepec. Se considera que estos mismos fundaron Cuernavaca, centro principal de la Tribu Tlahuica.

En 1116, un grupo que escapó de la destrucción del reyno tolteca, penetró a las ya mencionadas tierras fijando su residencia, en la cañada de Cuernavaca.

Posteriormente la tribu Chichimeca, cazadora y errante, penetró por Maniálc y confundiéndose con los toltecas, acabaron por poblar las tierras del sur, hoy, parte de los Estados de Morelos y Puebla.

En 830 de la era cristiana, salieron de Aztlán las siete tribus Nahuatlacas, las que se dispersaron en Chicomostoc; los tlahuicas partieron rumbo al sur, para el Ajusco, fundiéndose con los toltecas, fundaron la provincia de Tlanahuac.

Otros grupos de las tribus nahuatlacas, pasando por el valle de México, fundaron lo que podríamos llamar colonias, como los xchimilcas que vivieron en Ocuituco, Jumiltepec, Zacuapan, Amilpas, Totoloapan, Tepoztlán y otros lugares; los chalcas fundaron Chalcancingo (pequeño Chalco).

La provincia ocupada por los tlahuicas colindaba; por el sur con los cohuixcas; por el occidente, con estos y los matlazincas

y ocuiltecas y por el oriente con las tribus que se establecieron en Atlaxco.

Mesclados los tlahuicas con los chichimecas y con las civilizaciones toltecas, se establecieron, quedando definitivamente, dividida la tlanahuac en Cuauhnáhuac propiamente dicha, Tetlamatl, Yauhtepetl, Riuhtepel, Hehecapixtla, Yecapixtla, Tepoxtaln y Toloapan; estos últimos fueron de fundación Xochimilca y Chalca.

### *PROPIEDAD Y DIVISION AGRARIA ENTRE LOS AZTECAS*

Los Aztecas se establecieron, después de grandes trabajos, en los lagos mexicanos; pero, conforme su carácter guerrero, pronto dominaron a todos sus predecesores.

Su estructura agraria, reflejaba su estructura social, religiosa y económica. En las tierras de Anahuac se consolidó un imperio poderoso, que descansaba sobre su organización agraria, en la cual, la clase que dirigía los destinos del pueblo, es decir el Rey, los nobles y los guerreros, eran los que encabezaban el primer grupo, les seguían las propiedades del ejército y los dioses y por último estaban las que correspondían al pueblo; estas se marcaban por colores diferentes y jeroglíficos.

La tierras de la Corona, denominadas tecpantlalli, reservadas al dominio del Rey, las tenían en usufructo los señores de la Corte y se denominaban tecpanpouque o teopantlaca, las que no pagaban renta y solo daban, como vasallaje al Rey, su servicio personal, ramos de flores y algunas aves. Los señores no podían enajenarlas y terminando el linaje volvían al Rey quien podía disponer de ellas a su libre albedrío.

Las tierras de los nobles o sean las llamadas "pillalli" eran antiguas posesiones transmitidas de padres a hijos por herencia y podían venderse a otros nobles, más nunca a los plebeyos.

Las tierras destinadas para cubrir los gastos de los templos, estaban a cargo de los sacerdotes, sin trabajarlas personalmente ellos, eran las llamadas "tierras de los dioses".

Tlatotalalli (tierra del rey), Pillalli (tierra de los nobles), altepetlalli (tierra del pueblo), calpullalli (tierra de los Barrios),

Mitlchimalli (tierras para la guerra) y Teotlalpan (tierra de los Dioses), resultaba ser igual, ya que las mejores tierras siempre fueron dedicadas a las castas superiores, las que gozaban de prebendas y privilegios de la Corte.

Las medidas agrarias que usaban se desconocen con exactitud y se sabe que una de ellas, longitudinal, se llamaba octátatl, que significa vara de medir o dechado.

Como se menciona anteriormente, su organización agraria acorde con la organización social, con sus ideas religiosas, sus tradiciones y sus costumbres, se impuso poderosamente, pero en forma relativamente pasajera, ya que el crecimiento demográfico creó el problema de la tenencia de la tierra y agudizó la insatisfacción de las necesidades del pueblo, dando origen a una crisis agraria que no llegó a definirse por coincidir con la Conquista.

### *LA ESTRUCTURA AGRARIA ENTRE LOS MAYAS*

Conforme los investigadores aseguran, que la propiedad agraria entre los mayas era comunal, no solamente por la propiedad sino en lo que respecta al aprovechamiento en lo personal; así es de considerarse, pues siendo este un pueblo culto, sumamente adelantado en diversas ramas tanto del arte como de las ideas sociales, había llegado a la conclusión de que tenía que aprovechar debida y exhaustivamente la configuración topográfica de su suelo, para satisfacer las más elementales necesidades del pueblo y su supervivencia.

Además, los mayas, trabajaban las tierras sonificándolas en debida forma, con la finalidad de no agotarlas y si esto llegase a suceder, tener en forma rotativa y constante la producción. Tanto las tierras como la minería (salinas), eran comunales y los pobladores más cercanos a ellas, debían pagar tributo a los señores de Mayapán, debido a que éstos eran los que se servían y comerciaban con el producto; dicho tributo consistía en la sal que recogían.

Entre los mayas, los nobles que habitaban Mayapán, era la clase social privilegiada, los vasallos vivían fuera de la ciudad; sus leyes reglamentaban a propiedad de bienes raíces o muebles,

mismos que podían enajenar, vender o dar en herencia o donación.

Se sabe que la medida que usaban para el cultivo de sus tierras, era una medida de CCCC a lo que denominaban "Humuic", medida de XX piés de ancho por XX de largo.

## LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA COLONIA

La Conquista tuvo el doble carácter de militar y religiosa, Cortés sojuzgó a los indios por la fuerza y los misioneros completaron la labor de evangelización de los sometidos. Las disposiciones de los conquistadores acabaron con las demarcaciones territoriales, establecidas por los aborígenes y crearon las encomiendas y los repartimientos, arbitrio de los propios conquistadores. El encomendero recibió un pueblo acostumbrado a pagar tributos, por lo que no tuvo ninguna dificultad al imponer que ese pueblo siguiera pagándole, sólo que, a los nuevos señores.

La Dominación Española cambió radicalmente el sistema político de los reinos y cacicazgos; lo que era, una constelación de pequeñas naciones, las más, sometidas y otras independientes, acostumbradas al vasallaje pasaron a formar una sola unidad territorial, el virreynato de la Nueva España.

Con el cambio de estructura política, se introdujeron en el sistema agrario cambios radicales, con el objeto de afianzar la conquista, para que por este medio viniese una corriente permanente de colonos con plenas garantías, para la explotación económica de las nuevas tierras conquistadas y sojuzgadas. De las medidas tomadas por los conquistadores, más que las leyes emanadas de la Corte Española, se desprende y configura de hecho la propiedad y la tenencia de las tierras durante la Colonia y después de ella.

Como hemos dicho antes, se entregaron a los conquistadores grandes extensiones de tierras por concepto de pagos a sus servicios, por mercados reales, se les entregó también tierras a los colonos y al entregar esas tierras, se repartieron, a cada uno de estos señores, gran cantidad de aborígenes con el señuelo y

pretexto de convertirlos a la fé católica, cosa de la que jamás se ocupaban, pues por lo contrario, con estas medidas tuvieron la oportunidad legal para explotarlos, creándose verdaderos feudos en los cuales los españoles eran dueños de vidas y haciendas.

Estos, los españoles, quisieron dar a la conquista, aparente forma de legalidad invocando como argumento supremo, la Bula de Alejandro VI, la cual venía siendo una especie de laudo arbitral, mediante el cual se solucionaba la disputa entablada entre España y Portugal, sobre las tierras descubiertas.

Como durante la Colonia, la conquista era aceptada como fuente de soberanía toda vez que se trataba de pueblos infieles, cualquier donación que concediera la Santa Sede a los Soberanos Católicos, se tomaba como proveniente del Supremo y Divino Poder, único para disponer de la tierra y lo que sobre ella existiese.

Si bien es cierto que con las disposiciones de los Reyes de España, los aborígenes salían beneficiados, no es nada exagerado asegurar que los colonos y encomendaderos, cometían toda clase de arbitrariedades con los aborígenes y sus tierras, las cuales se les despojaban; lo que obligó a los Reyes de España ordenar se restituyera las tierras a los aborígenes, creándose con ello en forma legal y por mandato Real la ley de RESTITUCION DE TIERRAS, mediante Cédulas Reales. Como éstas no fueron obedecidas por las Autoridades del Virreynato, los Reyes ordenaron los medios legales y acostumbrados para que se DOTARA DE TIERRAS a todo jefe de familia que careciera de ellas en cantidad suficiente para su sostenimiento, se respetaran la posesión de las mismas que se estaban cultivando y se considerara a los nativos como seres humanos. De esta manera nace como institución el Derecho Agrario de México y como principio de Justicia la dotación de las tierras.

A los pueblos aborígenes, se les asignó una superficie de tierras, que se conoce hoy con el nombre de Fundo Legal destinado para edificar sus casas, así como una superficie mayor para que con sus productos pagasen el tributo. A estas tierras se les denominó propio, aunque eran administradas por los ayuntamientos; se les asignó tierras de agostadero para sus cabezas de

ganado y para que, éstas, no se juntase con las de los españoles, creando con ello los EJIDOS que se localizaban a la salida de los poblados; las tierras que se llamaron de común repartimiento, fueron asignadas en forma de parcela y servían al sostenimiento de las familias, sin que ello significase pertenencia personal sino, propiedad privada familiar, la cual solamente podía ser transmitida de familia a familia.

Conforme a las Leyes de Partida, el Patrimonio Real, se encontraba constituido por tres clases de bienes: Propiedades, rentas y derechos del Tesoro Real, para subvenir a la administración, orden y defensa del Reino; Propiedades, Rentas y Derechos de la Casa Real, para sus gastos y Bienes del Rey, los que posee como persona privada por herencia, donación, legado o cualquier título que le sea propio.

El caso de las Indias, como se denominó a la América, fue encuadrado dentro de los bienes que pertenecen al rey como persona y así lo hicieron saber los Reyes, por medio de Cédula en más de una ocasión.

El hecho anterior, el despojo cometidos en las tierras de los aborígenes, el trato que se daba a éstos por parte de los encomenderos y colonos, a pesar de las leyes terminantes de la Corona de España, motivó a que los aborígenes, dispuestos a perecer antes que seguir soportando la misma vida de explotación; huyeron de los pueblos a las sierras.

Los representantes de la Iglesia Católica, decidieron solicitar a la Metrópoli, una reducción de indígenas a los pueblos que habían sido fundados por los aborígenes, fuera del control de las autoridades españolas, con el objeto de obligarlos a vivir en sus antiguos poblados, tomando como supuesto objetivo la conservación de la fé cristiana; política de atracción, que no condujo más, de acuerdo con la intención al arraigo de la explotación de los aborígenes.

A este respecto, Carlos V y Felipe II por Cédulas de 21 de Marzo de 1551, 19 de Febrero de 1560 y 13 de septiembre de 1565, ordenaron que la reducción se llevara a cabo por medios pacíficos y protectores. Posteriormente, Felipe II por Cédula de 10. de

Diciembre de 1573 ordenó, "que los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones, tengan comodidad de agua, tierras y montes, entradas y salidas, y un ejido de labranza de una lengua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados". El Virrey Marqués de Palacés, el 26 de Mayo de 1567, ordenó que se concediera a los pueblos hasta quinientas varas de tierras para el fundo legal y mil para la estancia de ganado. Carlos II, el 4 de Julio de 1587, amplió el fundo legal a seiscientas varas y mil cien para ganado y por fin, Fernando VI, el 12 de Julio de 1695, ordenó que las seiscientas varas de fundo legal se contaran desde el atrio de la Iglesia del pueblo.

Estas disposiciones, claras y definidas, establecieron en la Nueva España los ejidos y el fundo legal, respetando durante el gobierno Virreynal y estableciendo o imponiendo al pueblo, la costumbre de vivir comunalmente, de explotar comunalmente sus ejidos, sin disponer de ellos para ningún otro objeto que no fuera el señalado.

Desgraciadamente, como sucede con frecuencia, tanto el pueblo, con causa justificada o injustificada, como las autoridades y más que nadie los caciques cumplían con la obediencia de las leyes dictadas, a pesar del acatamiento a la justicia y al derecho, de la que los Reyes de España hacían gala, no obstante de su absolutismo y ser los conquistadores.

Si bien, el motivo y origen de las encomiendas, dice una ley, fue el bien espiritual y temporal de los indios, los encomenderos, destruyeron la propiedad organizada por los aztecas y el reparto hecho por el Rey Xolotl, dando un carácter muy distinto a los repartimientos de las tierras y rato como bestias de explotación a los aborígenes.

Es indudable que gracias a algunos representantes de la Iglesia Católica, humanista por excelencia, se debió a que los reyes se dieran cuenta de la verdadera situación que prevalecía en la Nueva España; Así es como el Padre Las Casas logra que Carlos V, el 20 de Noviembre de 1562 firme las nuevas leyes cuyo contenido en su parte más importante dice: "DE AQUI ADELANTE NINGUN VIRREY, GOBERNADOR, AUDIENCIA, DESCUBRIDOR NI OTRA PERSONA ALGUNA, PODRA ENCOMEN-

DAR INDIOS POR NUEVA PROVISION NI POR RENUNCIACION, NI DONACION, VENTA NI OTRA CUALQUIER FORMA, MODO, NI POR VOCACION, HERENCIA, SINO MURIENDO LA PERSONA QUE TUVIERA LOS DICHS INDIOS SFAN PUESTOS EN NUESTRA REAL CORONA”.

Las nuevas leyes, dieron origen a una ola de protestas en los hacendados, y toda clase de gentes empeñadas en seguir viviendo del sojuzgamiento de los aborígenes, y con las cuales lograron la suspensión de la ejecución de las mismas.

Los colonos y los conquistadores, desobedientes a los mandatos de la Corte lograron quedarse con grandes extensiones de tierra de la mejor calidad, transformándose así en los latifundistas de la Nueva España; en cambio a los aborígenes se les dieron las tierras de más baja calidad y en extensiones mínimas, a veces incapaces para la subsistencia de sus familias. De esta manera nacieron, el latifundio y el minifundio, lo que agudizó el problema agrario en la Nueva España, compuesta en aquel entonces de seis millones de habitantes.

A primera vista parece absurdo hablar de problemas agrario en aquella época, pero, en realidad el problema existía y se agudizó a cada momento en las superficies superpobladas, provocando una situación explosiva, pues la tierra seguía en manos de los conquistadores y colonos quienes aumentaban cada día su número y poderío.

Es admirable la visión con que el Obispo de San Miguel, determina la desigualdad existente entre las clases sociales y preveé como asombroso augurio lo que iba hacer el levantamiento de 1810, Don Manuel Aban y Queypo, no se equivocaba al decir, que era necesario distribuir las tierras realengas entre la población rural, por medio de la expedición de una ley agraria. Por eso se asegura que la lucha de Independencia tiene sus raíces básicas, en los problemas agrarios y de ahí que hasta la fecha, los problemas del campo siguen y seguirán mereciendo la atención del Estado.

### *MORELOS Y EL PROBLEMA AGRARIO*

No cabe duda, que el campo asignado al General María Morelos y Pavón, era el más propicio para que estallara la rebelión

de Independencia, pues en los Estados de Morelos, Guerrero, Puebla y Veracruz, actuales, se habían enseñoreado la esclavitud, las infamias y la explotación, cometidas por los encomendadores y colonos, en las plantaciones de caña de azúcar, en los ingenios azucareros, en las plantaciones de tabaco y en las minas. Ahí debía de aflorar con caracteres más intensos la guerra de Independencia, pues ya era secular el odio hacia el capataz y al encomendero, así como contra el latifundista que vivía con la opulencia del sacrificio y sudor del aborigen.

El 2 de Noviembre de 1813 y de acuerdo con el tratado de Tlacosautitlán, hoy estado de Guerrero, Morelos lanza su primer manifiesto declarando la Independencia de la Patria; al dirigirse, en el, lo mismo a los europeos, a los americanos y a los aborígenes, exige que se definan los criollos complacientes con el gachupín y conmina a todos los mexicanos a secundar el movimiento.

Las ideas sociales de Morelos, son sin duda alguna de las más firmes y de un fondo humanista y revolucionario sin paralelo. Habla muy claro de la confiscación de los intereses de los europeos y de los americanos adictos al gobierno español, señala punto por punto y en una forma radical las necesidades ingentes de la Patria y dice: "DEBEN TAMBIEN INUTILIZARSE TODAS LAS HACIENDAS GRANDES, CUYOS TERRENOS LABRANTIOS PASEN DE DOS LEGUAS CUANDO MUCHO, PORQUE EL BENEFICIO POSITIVO DE LA AGRICULTURA CONSISTE EN QUE MUCHOS SE DEDIQUEN, POR SEPARADO, A BENEFICIAR UN CORTO TERRENO, QUE PUEDEN ASISTIR CON SU PROPIO TRABAJO E INDUSTRIA, Y NO EN QUE UN SOLO PARTICULAR TENGA MUCHA EXTENSION DE TIERRAS INFRUCTIFERAS, ESCLAVIZANDO MILLARES DE GENTES PARA QUE LAS CULTIVE POR FUERZA, EN CLASE DE GANANES O ESCLAVOS, CUANDO PUEDEN HACERLO COMO PROPIETARIOS DE UN TERRENO LIMITADO, CON LIBERTAD Y EN BENEFICIO SUYO Y DEL PUBLICO".

José María Morelos y Pavón, haciendo uso de su clara concepción del problema agrario, prevé las relaciones del patrimonio familiar, la lucha contra las tierras ociosas, contra el sistema de peonaje y la urgente limitación de la extensión de los terrenos,

al máximo de lo que un ciudadano puede trabajar y habla de que son necesarias las medidas contra el lujo y la molicie, motivos estos, de la decadencia de los pueblos y que hasta hoy nos preocupan grandemente.

Creo menester, hacer mención del siguiente pasaje: Cuando reunidos, por su propia voluntad y a un llamado de José María Morelos y Pavón, los miembros del Congreso de Chilpancingo, un día don Andrés Quintana Roo, le preguntó: “¿Qué ideas tiene usted acerca del gobierno que debemos dar a la Nación, qué principios vamos a dejar consignados en la Constitución que hemos de discutir dentro de breve tiempo? Señor Licenciado respondió Morelos, yo no soy un rústico y usted y un sapientísimo letrado, pero creo un deber no reservarme mis ideas, “SOY UN SIERVO DE LA NACION, PORQUE ESTA ASUME LA MAS GRANDE, LEGITIMA E INVOLABLE DE LAS SOBERANIAS; QUIERO QUE TENGA UN GOBIERNO DINAMICO DEL PUEBLO, SOSTENIDO POR EL PUEBLO, QUE ROMPA TODOS LOS LAZOS QUE LA SUJETAN Y QUE ACEPTE Y CONSIDERE A ESPAÑA, COMO HERMANA Y NUNCA DOMINADORA DE AMERICA; QUIERO QUE HAGAMOS LA DECLARACION DE QUE, NO HAY OTRA NOBLEZA QUE DE LA VIRTUD, EL SABER, EL PATRIOTISMO Y LA CARIDAD; QUE TODOS SOMOS IGUALES, PUES DEL MISMO ORIGEN PROCEDEMOS; QUE NO HAYA ABOLENGOS NI PRIVILEGIOS; QUE NO ES RAZONABLE NI HUMANO, NI DEBIDO, QUE HAYA ESCLAVOS, PUES EL COLOR DE LA CARA NO CAMBIA EL DEL CORAZON NI EL DEL PENSAMIENTO; QUE SE EDUQUE A LOS HIJOS DEL LABRADOR COMO AL DEL MAS RICO HACENDADO Y DUEÑO DE MINAS; QUE TODO EL QUE SE QUEJE CON JUSTICIA TENGA UN TRIBUNAL QUE LO ESCUCDE, LO AMPARE Y LO DEFIENDA CONTRA EL FUERTE Y EL ARBITRARIO; QUE SE DECLARE QUE LO NUESTRO YA ES NUESTRO Y PARA PROVECHO DE NUESTROS HIJOS; QUE TENGAMOS UNA FE, UNA CAUSA Y UNA BANDERA BAJO LA CUAL TODOS JUREMOS MORIR ANTES QUE VER NUESTRA TIERRA OPRIMIDA, COMO LO ESTA AHORA Y QUE CUANDO YA SEA LIBRE, ESTEMOS SIEMPRE LISTOS PARA DEFENDER CON NUESTRA SANGRE TODA ESA LIBERTAD PRECIOSA”.

Cuánta profundidad, cuánta grandeza en el pensamiento, cuánta claridad en su palabra y qué longitud en la concepción de los problemas de la Patria; cuánta precisión y perfecta exposición del problema agrario, como básico para el desenvolvimiento socio-económico del País, cuando prevé que éste debe estar regulado por normas jurídicas.

### *EL PROBLEMA AGRARIO EN LA INDEPENDENCIA*

Como una confirmación de que la lucha de Independencia, tuvo su origen en el problema agrario, está el hecho de que el gobierno español, a raíz de haber estallado el movimiento, ordenó una serie de disposiciones para entregar la tierra a los aborígenes que la necesitaran y como esto no se llevará a cabo, aún obtenida la autonomía política de la patria, la lucha no termina, los desórdenes se sucedían y la intraquilidad social, esporádicamente se hacía notar con más fuerza, debido a que aún no llegaban las deseadas tierras a las manos de las masas rurales.

Establecido ya el régimen independiente de México, los gobiernos persuadidos de que el problema agrario era la solución de la propia inestabilidad política y económica, pretendieron darle solución expidiendo órdenes equivocadas. Así vemos como Iturbide, del 23 al 24 de Marzo de 1821, concede, a los militares que probasen haber pertenecido al Ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes en su lugar de nacimiento o en el que hubieran de elegir.

El 4 de Enero de 1823, se expide una Ley de Colonización cuyo objeto era la colonización con extranjeros; equivocadamente la Junta Nacional Instituyente, hacía experimentos que no daban el resultado deseado ni resolvía el problema a fondo. El artículo 11 del Decreto expedido por Iturbide, señala la necesidad de que las propiedades sean repartidas con igualdad, habla de las grandes extensiones como perjudiciales y ve el problema del latifundio, cosa que trae consigo la amortización de bienes.

El 14 de Octubre de 1823 se crea la nueva Provincia llamada del Itsmo, con su capital denominada Tehuantepec, cuyas tierras deberían dividirse en tres partes: Una para los Militares, otros para los Capitalistas nacionales y extranjeros y otra, la tercera,

para que las diputaciones provinciales, las repartiesen en provecho de los individuos que carecieran de tierras.

El 18 de Agosto de 1824, se expidió una nueva Ley de Colonización, en la cual se señalan los problemas que representan el latifundio y la amortización; dicha ley incita a las personas que quieran o que deseen colonizar el territorio nacional, sobre todo a los ciudadanos nacionales y ordena se les dé tierra, acentando con ella, que una sola persona no podrá tener más de una lengua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro lengua de temporal o seis de abrevadero; señala asimismo que esa propiedad no podrá pasar a manos muertas.

El 6 de Abril de 1859, se expidió otra ley de colonización, para personas que quicieran trabajar en zonas deshabitadas, proporcionándoseles útiles de trabajo y fondos para su sostenimiento durante un año.

El 16 de Febrero de 1854, Santa Ana, había expedido una Ley de Colonización, exclusivamente para extranjeros y especialmente para europeo, para lo cual envió agentes a Europa, personas que debería favorecer la inmigración.

Todas estas medidas y movimientos, disposiciones, leyes y ensayos, trajeron como consecuencia el acaparamiento acelerado y radical de las tierras, dando gran impulso al latifundio y coartando la oportunidad a la gran masa campesina que con el crecimiento demográfico, su raigambre a determinada región, empeoraba su situación, haciendo del aborígen el mismo esclavo de antes; esclavo del latifundista, que le trataba peor que cuando el régimen del reinado.

Así se volvieron desesperantes las condiciones de vida de los aborígenes del campo y los intelectuales dándose cuenta de ello, denunciaron por medio de escritos, aquella situación; pero como, con la Ley de Desamortización de los Bienes, el Clero y las castas superiores encumbradas en el régimen, se habían hecho aún más fuertes, no se les prestó oído y la economía del País sufrió un muy considerable déficit en su balanza de pagos.

## LA PROPIEDAD EN LA REFORMA

Ya se ha mencionado que la economía del País se encontra-

ba en crisis aguda, debido a la amortización de los bienes del clero. Los efectos económicos y sociales del latifundismo eclesiástico, se hacían más sensibles y más graves por el estado de sumisión en que se encontraba la masa campesina.

Según el Doctor Mora, en 1832 los bienes del Clero tenían un valor aproximado de 179 millones siendo sesenta y tres mil ciento cincuenta y cuatro pesos, lo que implicaba una política de manos muertas, sostenida por la Iglesia, que agudizaba más el

La Ley de desamortización de fecha 25 de Junio de 1856, marcó la pauta para la confiscación de las propiedades de la Iglesia, pues señala que las fincas, propiedad del Clero, se adjudiquen a arrendatarios, sobre el valor que se tenía sobre la renta considerada al seis por ciento anual, que dicha adjudicación debía hacerse en los tres meses a partir de la publicación de la Ley y que en caso de no hacerlo el arrendatario perdía sus derechos, asimismo que automáticamente era válida la denuncia, dando al denunciante la octava parte del valor de la finca al ser vendida; prohibía a las corporaciones religiosas y civiles la adquisición de bienes.

En la Constitución del 5 de Febrero de 1857, se elevan a la categoría de preceptos fundamentales los de la Ley de 1856, quedando definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones antes dichas para poseer bienes raíces o administrar capital impuesto sobre ellos.

Al llevarse a cabo y ponerse en vigor esta Ley, los terrenos ejidales salieron afectados y personas interesadas en el acaparamiento de la tierra, hicieron denuncia de ellos, señalándolos como terrenos baldíos, por lo que el Estado, previniendo la manobra, señaló en un mil cinco metros seis centímetros para cada lado del cuadrilátero del fondo legal del pueblo.

Es indudable que el problema agrario, sin normas que regulasen la tenencia de la tierra en forma satisfactoria para el pueblo, acrecentó el desequilibrio económico de la República, por eso, aún Maximiliano en 1865 expidió una ley para dirimir las diferencias que sobre tierras y aguas se suscitaban entre los pueblos; los mismos imperialistas reconocían la justicia que asistía a los aborígenes sobre la posesión de las tierras; desde luego estas me-

didadas las tomaron en virtud de la crisis política y para detener la lucha que contra él, sostenía el pueblo.

Dicha Ley, no tuvo ningún contenido reformista, sino, fue solamente un decreto para abrir una asistencia dentro del problema agrario. Maximiliano expuso una serie de motivos históricos, señalando la necesidad de expedir la mencionada ley para los pueblos que se consideraron con derechos sobre determinada propiedad, haciendo saber en ella, que dichos pueblos deberían hacer la denuncia ante la prefectura política, quien la estudiaría analizando los documentos con que se acompañasen y escuchando a la contraparte.

Asimismo, el 16 de Septiembre de 1866, Maximiliano expide otra ley concediendo fundo legal a los pueblos con más de cuatrocientos individuos, que carezcan de él, así como una extensión de tierra laborable de acuerdo con sus necesidades.

El 31 de Mayo de 1875, se expidió una Ley de Colonización, en la que se faculta al ejecutivo, para procurar la inmigración de extranjeros, bajo determinadas condiciones.

La Ley de Colonización de 15 de Diciembre de 1883, facultó al Ejecutivo para autorizar la creación de compañías deslindadoras a fin de que éstas fueran las encargadas y autorizadas para deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos. La mencionada ley, trajo como resultado inmediato el auge del latifundismo, pues en el afán de lucro de las mencionadas compañías y ateniéndose a que, se les concedía una tercera parte de los deslindado, se apropiaron de los mejores terrenos que registraron bajo nombre supuesto, trayendo como consecuencia la depreciación de la propiedad agraria.

Ya durante el Porfiriato, el latifundismo se había enseñoreado y había llegado a su máxima expresión; los campesinos esclavos del nuevo señor feudal, empesaban a dar señales de inquietud ante la concentración desorbitante de la tierra en unas cuantas manos. En 1900, en todos los Estados de la República había cuando menos un 88.2% de jefes de familias sin tierras y el coeficiente máximo del latifundismo se encontraba en los Estados de Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Chihuahua y lo que

es hoy el Distrito Federal, donde, podríamos decir que casi el 100% de familias crecían de tierras.

De 1900 a 1910, el problema agrario se tornó más ignominioso; las ansias del pueblo para tener un pedazo de tierra que le permitiera una forma decorosa de vivir, se acrecentaban, la carencia de medidas apropiadas para resolver el problema, provocaron los primeros connatos de rebelión hasta que se inició la lucha revolucionaria de 1910.

La revolución de 1910 vino a confirmar una vez más que *mientras exista el hombre sin justicia, un campesino sin tierras con qué trabajar para vivir y no exista la justicia social, no podrá haber paz.*

### EL PROBLEMA AGRARIO EN LA REVOLUCION Y EL PLAN DE SAN LUIS

El pueblo estaban cansado de la dictadura porfirista y con Madero a la cabeza se lanzó a la lucha, con base en el problema agrario como causa principal de la desigualdad existente. Tan es así, que Madero, en su manifiesto político, incluye el artículo 3o. de contenido netamente agrario y en el cual dice: "ABUSANDO DE LA LEY DE TERRENOS BALDIOS, NUMEROSOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS, EN SU MAYORIA INDIGENAS, HAN SIDO DESPOJADOS DE SUS TERRENOS, YA POR ACUERDO DE LA SECRETARIA DE FOMENTO, O POR FALLAS DE LOS TRIBUNALES DE LA REPUBLICA. SIENDO DE TODA JUSTICIA RESTITUIR A SUS ANTIGUOS POSEEDORES QUE SE LES DESPOJE DE MODO TAN ARBITRARIO, SE DECLARAN SUJETOS A REVISION TALES DISPOSICIONES Y FALLOS Y SE EXIGIRA A LOS QUE LOS ADQUIRIERON DE UN MODO TAN INMORAL, O A SUS HEREDEROS, QUE RESTITUYAN A SUS ANTIGUOS PROPIETARIOS, A QUIENES PAGARAN UNA INDEMNIZACION POR LOS PERJUICIOS SUFRIDOS".

Se puede apreciar que dicho Artículo, no prevee ninguna transformación en el sistema de la Política Agraria, que subsanara el problema, sino unicamente, un recurso para la restitución de las tierras despojadas.

## ZAPATA Y EL PLAN DE AYALA.

No hay la menor duda de que, el Plan de Ayala (28 de noviembre de 1911) y su contenido ideológico, marcan el verdadero camino por donde México debían encontrar su desenvolvimiento, mediante la equidad en la distribución de la riqueza. En su articulado encuadran las necesidades de las masas rurales y trazan la pauta para la resolución del problema, que por centurias había asfixiado y continuaba estrangulando a los aborígenes y a la economía nacional.

Vale la pena transcribir en este trabajo, el contenido de los más importantes puntos del Plan a que se hace mención:

“7.—EN VIRTUD DE QUE LA INMENSA MAYORIA DE LOS PUEBLOS Y CIUDADANOS MEXICANOS, NO SON MAS QUE DUEÑOS DEL TERRENO QUE PISAN, SUFRIENDO LOS HORRORES DE LA MISERIA, SIN PODER MEJORAR EN NADA SU CONDICION SOCIAL, NI PODER DEDICARSE A LA INDUSTRIA O A LA AGRICULTURA, POR ESTAR MONOPO-LIZADOS EN UNAS CUANTAS MANOS, LAS TIERRAS, MONTES Y AGUAS; POR ESA CAUSA SE EXPROPIARA, PREVIA INDEMNIZACION DE LA TERCERA PARTE DE ESOS MONOPOLIOS Y A LOS PODEROSOS PROPIETARIOS DE ELLOS, A FIN DE QUE LOS PUEBLOS Y CIUDADANOS DE MEXICO OBTENGAN EJIDOS, COLONIAS, FUNDOS LEGALES PARA PUEBLOS, CAMPOS DE SEMBRADURAS O DE LABOR Y SE MEJORE EN TODO Y PARA TODO LA FALTA DE PROPIEDAD Y BIENESTAR DE LOS MEXICANOS.

8.—LOS HACENDADOS, CIENTIFICOS O CACIQUES, QUE SE OPONGAN DIRECTA O INDIRECTAMENTE AL PRESENTE PLAN, SE NACIONALIZARAN SUS BIENES Y LAS DOS TERCERAS PARTES QUE A ELLOS LES CORRESPONDE, SE DESTINARAN PARA INDEMNIZACIONES DE GUERRA, PENSIONES PARA VIUDAS Y HUERFANOS DE LAS VICTIMAS QUE SUCUMBAN EN LA LUCHA POR ESTE PLAN.

9.—PARA EJECUTAR LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTO A LOS BIENES ANTES MENCIONADOS, SE APLICARAN LAS LEYES DE DESAMORTIZACION, SEGUN CONVENGAN,

DE NORMA Y EJEMPLO DEBEN SERVIR LAS PUESTAS EN VIGOR POR EL INMORTAL JUAREZ, A LOS BIENES ECLESIÁSTICOS, QUE ESCARMENTARON A LOS DESPOTAS Y CONSERVADORES QUE EN TODO TIEMPO HAN PRETENDIDO IMPONER EL YUGO IGNOMINIOSO DE LA OPRESION Y EL RETROCESO”.

Como puede, verse la expropiación por utilidad pública, tomada en cuenta en él, la nacionalización y el procedimiento, que sin dejar de ser drástico, se hacía necesario de acuerdo con la situación imperante, marcaban claramente las normas elementales.

En la voz de Emiliano Zapata estaba todo un programa de reformas y justicias sociales, la respuesta de las masas rurales ante la situación de la ignomina y la esclavitud prevalentes en el campo; la última esperanza de resolver por medio de la paz los problemas que aquejaban a la Patria, el orden de la Ley, el único camino que el pueblo debía seguir para no llorar como mujeres lo que no habían sabido conquistar como hombres. El sendero y la luz, la “tierra y la libertad”.

### *EL PLAN DE SANTA ROSA*

En el Estado de Chihuahua, un grupo de revolucionarios radicales, encabezado por el Coronel Eurelio Hernández, el 2 de Febrero de 1912, lanzó un manifiesto, con programa agrario, en el cual señalaba, en su párrafo 2o., que por causas de utilidad pública, previas las formalidades de ley, se mandaba la expropiación del territorio nacional, exceptuando las superficies ocupadas por las fincas urbanas, cascos de haciendas, vías férreas; apuntaba que el Gobierno sería dueño para siempre de la tierra y que éste en un plan de equidad, se las rentaría a los particulares para que la hiciesen producir, que el impuesto conocido con el título del 20%, que percibía la Federación, lo absorberían los Estados para la instrucción de la raza indígena.

Por el mismo tiempo, el Licenciado Emilio Vázquez Gómez, que a la sazón se encontraba radicado en San Antonio Texas, publicaba un artículo con el siguiente encabezado: “EL PENSA-

MIENTO DE LA REVOLUCION", en el cual señaló el proceso moral de toda la Revolución y la necesidad de reformas que consolidaran la propiedad privada, para que el comercio tuviera confianza, hablando de un programa de irrigación en todas las Entidades y de la educación agrícola, por medio de escuelas, granjas, con el objeto de preparar a los hombres del campo.

### *EL PLAN DE VERACRUZ*

El 12 de Diciembre de 1914, estando Don Venustiano Carranza en el Puerto de Veracruz, expidió el Plan del mismo nombre y en el cual asienta que expedirá leyes para subsanar los problemas, entre ellos los del agro, los de la igualdad entre los mexicanos, la garantía de la pequeña propiedad y la disolución de los latifundios y la restitución de las tierras a todos los pueblos que les fueron arrebatadas.

Asímismo es menester mencionar el Plan de San Pablo Ocotepéc, de fecha 19 de Julio de 1914, firmado por varios generales Zapatistas y Civiles, como el Licenciado Antonio Díaz Soto y Gama, que ratifica el Plan de Ayala en todos sus puntos.

### *LEY AGRARIA VILLISTA*

Las necesidades de los hombres del campo y fundamentalmente las carencias y la explotación de que eran objeto los humildes por parte de los latifundistas, movieron no solamente al pueblo en sí sino como a los guías o caudillos de la Revolución; así es como en la Ciudad de León, Estado de Guanajuato, el 24 de Mayo de 1915, el General Francisco Villa expide su ley agraria en cuyo articulado señala la urgencia de fraccionar los latifundios para crear la pequeña propiedad. Dice en su artículo 1o., que no puede haber paz y tranquilidad en el territorio nacional mientras existan grandes propiedades, las que nadie podrá seguir teniendo; que dicha propiedad servirá conforme a las medidas que marquen las autoridades de los Estados. En su artículo 3o., señala de utilidad pública el fraccionamiento de los mencionados latifundios. En el artículo 12 habla de las leyes que regirán los fraccionamientos y que las enajenaciones, serán siempre a títu-

lo oneroso, a plazos y a condiciones de pago más favorables para los adquirentes. En el inciso 2o. del mismo artículo 12 dice que no se enajenará de sus tierras a una persona que compruebe que posee la que puede cultivar. Habla del problema indígena, acentando que se expropiarán los terrenos circundantes a los pueblos indígenas en la extensión necesaria, para departirlos en pequeños lotes entre los habitantes, que estén en la aptitud de adquirirlos, según las disposiciones de las leyes locales. En el Artículo 6o. y 7o., considera necesaria la expropiación de las aguas, la de los muebles, aperos y maquinaria, respectivamente, que se necesiten para el cultivo de la porción expropiada.

### *LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915*

Cuando el Licenciado Don Luis Cabrera, pensador del Derecho Agrario, fue derrotado al presentar su proyecto de Ley, en el año de 1912, dijo: "SOY ENEMIGO DE LOS LATIFUNDISTAS, DESDE QUE SUPE QUE CADA PESO ACUMULADO EN SUS ARCAS SIGNIFICA UNA LAGRIMA DEL HUMILDE Y EXPLOTADO TRABAJADOR DEL CAMPO". Así era. Por fin Don Luis Cabrera logra que la Cámara de Diputados apruebe la Ley del 6 de Enero y victorioso fija el verdadero pilar del artículo 27 Constitucional y demás leyes reglamentarias.

La Ley de 1915, declara nulas todas enajenaciones de tierras comunales de los indios, si éstas fueron llevadas a cabo por las autoridades de los Estados y por tanto en contravención a los dispuesto en la Ley del 25 de Junio de 1856; nulas las diligencias de apeo y deslindes, practicadas por las compañías deslindadoras o por autoridades locales y federales. Nulifica las concesiones, composiciones y ventas de tierras llevadas a cabo por la Autoridad Federal, legalmente, a partir del 1o. de Diciembre de 1870. Crea una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria y los Comités Agrarios y faculta a los jefes militares, para que éstos, provisionalmente, doten o restituyan a los pueblos y a los ejidos de tierras.

*“Porque todos hemos venido a la vida desnudos, ninguno ha nacido con tierras por añadidura y si unos se han convertido en explotadores y otros en explotados, ha sido por nuestra estructura social, cada vez más combatida hasta que llegue el día de la justicia”.*

*León Tolstoi.*

## CAPITULO II

### *ESTRUCTURA JURIDICA AGRARIA*

## CAPITULO II

### *ESTRUCTURA JURIDICA AGRARIA*

#### *DEFINICIONES DEL DERECHO AGRARIO*

Carraca expresa que, "Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad agraria en sus sujetos, en los bienes a ella destinados y en las relaciones jurídicas constituídas para su ejercicio". Pone como punto de apoyo la actividad rural, y, enfoca sus tres componentes:

- a) Sujetos rurales.
- b) Bienes rurales.
- c) Relaciones jurídicas nacidas para ejercer dicha actividad.

De Semo dice del Derecho Agrario que, "es la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que tiene normas reguladoras de las relaciones jurídicas atinentes a la Agricultura". Se observa de esta definición que, acentúa el carácter "prevalentemente privado" del Derecho Agrario, cuando en verdad la tendencia del Derecho Agrario, se podría decir, prevalentemente público.

Horne define diciendo que, "el Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones atinentes al trabajo, a la producción y a los bienes de las personas rurales, así como, de todo acto agrario. Como vemos, esta definición, tiene el mérito de marcar el carácter autónomo del derecho agrario, al decir, normas particulares.

Garbarini Islas dice que, “el Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas aplicables, especialmente, a las personas, a los bienes de la campiña y a las obligaciones que tengan por sujetos a aquéllas o por objeto éstas”.

Cerrillo y Mendieta dicen del Derecho Agrario, “Es el conjunto de normas-leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que regulan la actividad profesional del agricultor, la propiedad rústica y las explotaciones de carácter rural, así como, el tráfico consecuente y necesario a la producción”. Esta definición, sin duda, tiene el mérito de contemplar no solo la explotación sino, también el destino ulterior de los frutos de la tierra.

Zulueta, define en forma más sencilla diciendo que, “es el conjunto de normas jurídicas que regulan, directa o indirectamente la obtención de los productos de la tierra”.

Caso dice, “Derecho Agrario, en el aspecto objetivo, es el conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas; en tanto que, en lo subjetivo, es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas”.

Mendieta y Núñez señala el Derecho Agrario como, “El conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes a la propiedad rústicas, a la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamientos de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agraria” y, lo define diciendo que, “Es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiera a la propiedad rústica y a la explotación de carácter agrícola”.

Borea dice, “Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que reglan las actividades y relaciones atinentes a los factores directos e indirectos de la producción agraria”; él entiende por factores directos, la tierra, el trabajo, el capital y la organización de la empresas agropecuarias y, por factores indirectos, el Estado, la organización social y económica de los productores, así como la comercialización de los productos del Agro.

A. Pérez Llana da una definición diciendo: "Derecho Agrario, es el conjunto de principios y normas jurídicas autónomas que regulan diversas fases de la explotación agraria, con miras a la obtención de una mayor riqueza agropecuaria y su justa distribución en beneficio del productor y de la comunidad. En esta definición podemos apreciar que, se afirma su autonomía, cosa en la que estoy de acuerdo, en virtud de que dicha autonomía nace de un hecho técnico especial de vastas proyecciones económico-sociales.

La definición, acentúa el contenido económico del Derecho Agrario, al decir que, la regulación jurídica se realiza con miras a la obtención de una mayor riqueza y su justa distribución. Si el Derecho es la aplicación de la Política, cabe afirmar que, el Derecho Agrario es la realización de la Política Agraria en un País determinado; de ahí la coexistencia permanente de ambas expresiones, Política Agraria y Derecho Agrario.

Este contenido económico es de trascendencia social, y no principalmente singular, como en el caso del Derecho Mercantil; de modo que, en la regulación del Derecho Agrario no entra tanto la justicia conmutativa como la justicia social.

## D E N O M I N A C I O N E S

La Denominación "Derecho Agrario" es impuesto merecidamente. El calificativo "Rural", es propio de algunos Códigos Europeos, como el Francés al igual que los de algunos de los Países de sud-América.

En realidad los términos "Rural" y "Agrario" son sinónimos y, preferimos el segundo, que es el que la doctrina adopta en su mayoría.

La Legislación Agraria o Rural, es sólo una parte del Derecho Agrario; éste comprende no solamente la legislación, sino, los principios y todo tipo de normas jurídicas positivas manifestadas a través de sus distintas fuentes formales: Jurisprudencia, Doctrina, Usos y costumbres.

## LA AUTONOMIA DEL DERECHO AGRARIO

Tratándose de ramas del Derecho Positivo, cada Estado interviene independientemente, según los dictados de la Política Jurídica que practique, para sancionar la Legislación que considere oportuna. Ninguna consecuencia apreciable tendría una teorización acerca de la necesidad de estructurar autónomamente una rama jurídica, si no viniera tras esa Doctrina, una realización práctica que tradujera el pensamiento y lo hiciera Derecho Positivo.

Es verdad que la Autonomía Jurídica no se confunde con la Legislativa pero, aparte de esta observación, cabe recordar que siendo el Derecho Agrario fruto de circunstancias locales, varía en cada caso la fuerza de su justificación.

Se habla de Autonomía en tres aspectos: Autonomía Didáctico-Científica, Autonomía Legislativa y Autonomía Jurídica.

Una rama jurídica goza de Autonomía Didáctica, cuando en los planes de enseñanza del Derecho, se dicta cátedra especializada. El Derecho Agrario, en este sentido, va adquiriendo creciente autonomía.

Al lado de la Autonomía Didáctica, se tiene la Científica, que existe cuando los diversos Institutos que componen una determinada rama del Derecho, son susceptibles de una sistematización organizada, de la cual resulta un ordenamiento completo en sus distintas partes, suficientes como para constituir el objeto de un Estudio Jurídico.

La autonomía Legislativa consiste en la sanción de leyes o cuerpos de leyes, que reglen orgánicamente la materia agraria y, la culminación de esta Autonomía, es la Codificación.

La autonomía Jurídica es aquella que se reconoce doctrinariamente y que encuentra en una rama del Derecho, personalidad propia en virtud de las siguientes circunstancias:

- a) Un hecho técnico propio y singular.
- b) Trascendencia y generalidad del mismo hecho.
- c) Existencia de normas jurídicas orgánicas reguladoras del hecho técnico.

## EL INSTRUMENTO LEGAL

El Instrumento legal como medio de acción en el campo de la Reforma Agraria:

Nos ocupamos aquí de los mecanismos jurídicos. Corresponde al jurista proporcionar un instrumento que es el mecanismo jurídico para llevar a efecto las medidas de Reforma Agraria. La decisión sobre la conveniencia de realizar esas medidas incumbe en definitiva a los órganos políticos de cada poder público, que, generalmente, se hacen en asesorar por economistas, sociólogos, agrónomos y juristas.

Nos ocuparemos del papel que corresponde a los juristas e insistir además, muy especialmente, sobre su misión como asesores del legislador.

Me referiré en mi exposición a la legislación positiva en materia de reforma agraria, hare notar que empleo adrede la expresión "reforma agraria" porque no nos limitaremos a ver los aspectos jurídicos de la reforma agraria de un determinado tipo solamente, sin que examinemos todas aquellas medidas que tienen por objeto mejorar las estructuras agrarias, con el objetivo final de lograr una mejor explotación agrícola, una mejor y mayor producción de alimentos y una mejor situación de todos aquellos que participan en el proceso productivo de la agricultura.

Cuando hablo de "instrumento legal" me refiero, tanto a las leyes, que elaboran los poderes legislativos, así como lo reglamentos o decretos de aplicación de las leyes, cuya formulación corresponde al Poder Ejecutivo.

En materia agraria lo mismo que en otras materias, el instrumento legal, puede utilizarse con dos fines esenciales:

En primer lugar, la ley y el reglamento pueden constituir el medio de determinar jurídicamente, si en cierto momento en un lugar dado, el régimen de tierras y las relaciones agrarias resultantes de una determinada evolución, a los que considero deberá dar forma legal. En muchos casos, se han ido estableciendo sobre bases consuetudinarias instituciones jurídicas que, en un determinado momento será preciso identificar, fijar y regular, en cuanto a su

forma, con el fin de lograr la adecuada protección de los intereses encontrados que residen en la base de toda institución jurídica.

En segundo lugar, el instrumento legal puede constituir el medio de lograr finalidades determinadas, encontradas en el caso que nos interesa en la política agraria general del país, repito que tratamos aquí del instrumento, del mecanismo, del medio jurídico. La determinación de la política agraria en función de la cual va a ponerse su movimiento, el mecanismo jurídico, corresponde no al jurista, sino a los órganos políticos de los diferentes estados. En este segundo caso, el instrumento legal permite reestructurar normativamente el régimen de tierras, de tal manera que resulte adecuada al interés económico general y a las necesidades sociales, con arreglo a los criterios de la política agraria del Estado.

### *ADAPTACION DE LA NORMA LEGAL*

En consecuencia; la norma legal debe adaptarse, estrechamente, a las necesidades que se manifiestan en los terrenos técnicos y prácticos. Es, en efecto, esencial que la técnica legal utilizada corresponda a sus fines, pues de otro modo, las normas legislativas y reglamentarias podrían resultar inadaptadas e incluso contrarias a los objetivos buscados.

Un ejemplo claro lo tenemos en que, muchas reglas de carácter civil individualista del Código Napoleón, así como las reglas sucesorias del Derecho Islámico, han conducido a la fragmentación progresiva, *ANTIECONOMICA DE LOS PREDIOS RURALES*. Así ha surgido en muchos países el problema terrible del *Minifundio* que, además es importante subrayarlo, se implica en que este último convive y da impulso al *Latifundio*, porque los dueños del *Minifundio*, al carecer de medios con qué trabajar sus tierras, se ven obligados en muchos casos a vender éstas al *Latifundista*, quien dispone de mejores créditos.

Una legislación encaminada a la concentración parcelaria de la propiedad rural, fragmentada y dispersa, puede resultar inadaptada, si permite la acumulación de bienes en manos de unos cuantos propietarios, por no contener disposiciones apropiadas que

impidan tal consecuencia. Por ejemplo, en nuestro País, en donde la legislación en vigor prohíbe el arrendamiento de parcelas ejidales, los ejidatarios, los campesinos ignorantes de la Ley, pero urgidos para hacer frente a necesidades apremiantes, dan sus parcelas en arrendamiento a terceros, creando situaciones anómalas, sin protección para arrendador y arrendatario y, como en la mayoría de los casos, los arrendatarios resultan ser personas de mayor posibilidad económica, se provoca el acaparamiento de parcelas a mansalva del Código Agrario en vigor.

En materia agraria, hay la necesidad de aligerar la adaptación de la regla legal a los fines propuestos, teniendo en cuenta las circunstancias especiales que concurren en el campo. Esa adaptación exige el empleo de una técnica legislativa diferente de la que se utiliza en materia puramente civil. Por ejemplo, es sabido que en el capítulo de Contratos, se impone una regla general que la contarsestación ha de abonarse en moneda legal. Pues bien, cuando se trata de contratos de arrendamiento rústico, es frecuente que el legislador disponga que el precio del arrendamiento, aún cuando haya de pagarse en dinero o numerario, se calcula sobre la base del precio de determinado producto agrícola y más frecuente sobre el mismo producto de que se trate.

Al formular la regla legal, es preciso tener en cuenta las modificaciones que el dinamismo de la situación agraria puede imponer, así como dar la importancia que se merecen las condiciones de vida de las diferentes regiones del País.

En síntesis, en la resolución práctica de las normas legales, es necesario adaptarlas a las necesidades generales y locales para evitar violaciones a la materia y con el objeto de que su aplicación resulte en beneficio del conglomerado.

#### *OTRAS REGLAS LEGALES CONEXAS.*

Al utilizar el instrumento legal para los fines de la Reforma Agraria, hay que tener igualmente en cuenta las otras instituciones jurídicas conexas con aquéllas que se traten de reformar, examinándolas y modificándolas en momento oportuno si ha lugar a ello. Así se podrán evitar a tiempo los obstáculos que podrían

surgir al tratarse de aplicar las medidas de Reforma Agraria; porque no bastan los argumentos legistas, sino hay que lograr la efectividad en la aplicación de la Ley.

Al dictarse disposiciones de Reforma Agraria, bien pueden surgir dificultades, si otras disposiciones conexas y muy particularmente las disposiciones legales básicas, los textos constitucionales y los Códigos Civiles, no están adaptados a los fines que se desea alcanzar con la Reforma Agraria.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que ciertos ordenamientos constitucionales fueron plasmados como resultante de cierta etapa de evolución y que en el momento, contradicen los ordenamientos del Código Agrario, o bien, las necesidades de la población rural del País.

De igual manera, los mecanismos legales existentes pueden ofrecer obstáculos para la aplicación de la nueva legislación, y como ésta, pone en movimiento una serie de encontrados intereses, es necesario readaptar oportunamente los mismos mecanismos, para lograr la efectiva aplicación de las medidas de la Reforma Agraria.

### *TECNICA LEGISLATIVAS Y VALOR EDUCATIVO DE LA LEY*

Las técnicas legislativas que pueden utilizarse en materia de Reforma Agraria, deberán ser objeto de labores de seminario, es decir, de estudios preparatorios llevados a cabo por especialistas y técnicos en las diferentes disciplinas interesadas, para facilitar el trabajo de los cuerpos legislativos y de esta manera lograr la leal y honrada aplicación de la Ley.

Por otra parte, como las medidas de Reforma Agraria, tienden a resolver problemas sociales, se hace necesario que los interesados estén perfectamente instruidos en la misma Ley, a fin de que puedan colaborar en la aplicación de las nuevas disposiciones normativas; por lo que los términos de las Leyes de Reforma Agraria, deberán ser de claro y preciso contenido, de fácil interpretación y expuesta con lenguaje apropiado a la cultura rural, toda vez que de su aplicación dependerán, el mejoramiento

to de la estructura agraria, la superación económica, el valor adquisitivo per capiti y el desenvolvimiento social.

### *RELACIONES CONCESIONALES AGRARIAS*

Las relaciones concesionales agrarias son las relaciones de naturaleza convencional, que se celebra siempre por un sujeto de derecho público sobre obras, servicios o cosas del Estado para satisfacer una necesidad o interés público.

En las relaciones concesionales, la presencia del sujeto público agrario, es fundamental; si falta él, desaparece la relación concesional. Del mismo modo puede decirse, que sucede con el objeto.

Las características fundamentales de las relaciones concesionales agrarias, se pueden sintetizar en las siguientes:

- a) La concesión, supone siempre la satisfacción de una necesidad o interés de carácter público
- b) Se refiere a cosas del dominio público o servicios, sea de uso público o de utilidad pública.
- c) En ciertos casos existe delegación de poder, o sea que el concesionario obra como si fuera el concedente en su relación con los usuarios.
- d) Los plazos y las tarifas, deben sujetarse siempre al interés público de los usuarios.
- e) Se trata siempre de una relación convencional, en la que interviene necesariamente el sujeto público.

Los elementos de la relación concesional agraria, como en toda relación jurídica, son tres: El sujeto, el objeto y vínculo.

El sujeto público es el Estado, ya sea como Entidad centralizada o descentralizada, estatal o federal.

En lo que respecta al objeto de una concesión, es necesario advertir que siempre debe tratarse de cosas del dominio público del Estado.

El vínculo implica y complica la relación, o sea, que equivale al nexo que surgen por acuerdo de las voluntades y que puede ser un consentimiento o un asentimiento.

## LAS RELACIONES CONCESIONALES DE USO

Las relaciones concesionales de uso consisten, en la vinculación que se entabla entre un sujeto público con otros sujetos jurídicos, privados o públicos, con el fin de que el concesionario use o usufructue una cosa del dominio del Estado y que, tal uso o disfrute reporte un beneficio de interés público.

En las concesiones de uso de aguas, es preciso tener en cuenta varios aspectos, que por lo general se confunden tanto en la legislación como en la doctrina. Por lo general, las concesiones de aguas, consisten en concesiones de servicios y no de uso, pues se trata de servicio de riego, o sea en la serie de hechos y actos que tienden a asegurar el riego de un determinado número de predios.

Puede darse el caso de que la concesión sea de uso de aguas. Si se tratare de una concesión de uso, es necesario que el concesionario reciba o se le otorgue el derecho de sacar agua por ejemplo, y luego utilizarla y distribuirla en determinada forma.

Lo importante es destacar la diferencia que existe entre el concesionario que utilice el agua y el concesionario que se limita a prestar el servicio de redistribución. Así, un concesionario puede tener a su cargo la construcciones de un dique, el que una vez concluido, se le otorga la concesión de uso de esa cosa, a fin de que en su carácter de concesionario, preste el servicio de riego. Se trata en este caso, de un concesionario de obra, de uso de cosa y de servicio.

En el caso de tierras y bosques, se otorga la concesión de la cosa tierra o de la cosa bosque directamente; si no se otorgara la concesión en forma directa, no podría existir el aprovechamiento adecuado de la misma.

Cierto es que en determinadas ocasiones se habla de la concesión de explotación de un bosque y no de una concesión forestal; sin embargo, en tales casos, considero que el distingo resulta imposible.

Al concesionario de la explotación de un bosque, no se le puede limitar en sus derechos aún cuando éstos, o mejor dicho,

aunque se exceda en los términos de la concesión, ya que de lo contrario no podría disponer de la cosa. La explotación de los bosques implica disímiles trabajos: Hacer picadas, talar árboles, realizar quemazones, construir casas y caminos, asegurar la prestación de servicios determinados para la población, etc., o sea, un conjunto de actos y hechos que imponen la necesidad de disponer de la cosa, aunque no sea más que físicamente. Entendido que la cosa es el bosque como una universalidad de hecho y que ésta es afectada al dominio público mediante la concesión, se desafectará el producto, ya que de lo contrario no podría venderse o comercializarse en ninguna forma. Hay que hacer hincapié en que las concesiones sobre bosques de derecho al concensionario, a disponer del producto o fruto, más no de la cosa.

### *LAS RELACIONES CONTRACTUALES AGRARIAS*

Se denomina contrato agrario, a la relación jurídica agraria convencional, que consiste en el acuerdo de voluntad común destinado a regir los derechos y obligaciones de sujetos intervinientes en la actividad agraria, con relación a cosas o servicios agrarios.

Los contratos agrarios, como toda institución agraria, deben tener un fin productivo o vinculado a la producción agropecuaria. Esto constituye una de las características fundamentales que permiten distinguirlos de los demás contratos, sobre todo, si se tiene presente que en ellos se regulan los derechos y las obligaciones referentes a una actividad económica de índole específica. La actividad agraria. El trabajo agrario implica una co-participación del hombre en la acción de la naturaleza, ya sea que se manifieste a través del suelo, de las plantas, de los animales, de la atmósfera, del agua, etc.

En los contratos con tenencia de cosa, esto surge muy claramente, ya que el cuidado de un predio, implica la conservación del suelo, la extirpación de plagas de la agricultura y el cultivo racional del mismo.

Como podría notarse, la materia agraria imprime a la regulación jurídica, caracteres peculiares. En este tipo de institución,

ambas partes deben cuidar el recurso natural y si la finalidad productiva (natural-humano) desaparece, el vínculo se extingue por cesar su principal motivación.

En aquellos contratos agrarios, en los cuales, lo que se presta es un servicio agrario, podrán notarse diferencias fundamentales con redación a otros contratos de trabajo y, ello en razón de dos motivos muy importantes: Que el trabajo debe realizarse en contacto con la naturaleza y someterse a sus contingencias y, que además, debe implicar la participación del que presta su trabajo, en la producción agropecuaria, ya sea de modo directo o indirecto. De ahí que, el contrato debe ser regulado jurídicamente de conformidad con los principios fundamentales de Derecho Agrario, a fin de que no se confunda con otro tipo de contrato, ni se pierda de vista la naturaleza agraria del vínculo.

Los contratos agrarios se celebran, por lo común, con el fin de que se cumplan en áreas rurales, o sea, fuera de la planta urbana, las ciudades o pueblos, y por ende, deben ser registrados en ese sentido. Dichos contratos, se refieren siempre a cosas o servicios rurales que generalmente se hallan o prestan en zonas de este tipo, por lo que debe reconocerse, en los mismos, todo lo referente al ejercicio de los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

En materia de plazo, la vinculación contractual agraria se halla íntimamente relacionada con la naturaleza de los cultivos o con la forma concreta de la cria de animales, por lo que, el plazo de los mismos, debe respetar necesariamente los ciclos productivos. Por tal motivo, para realizar un desalojo por incumplimiento de contrato o por extinción del mismo, no es posible hacer cumplir la obligación en cualquier época, por cuanto a que ello, dañaría directamente la producción y se contravendría uno de los principios propios del Derecho Agrario.

Por lo que se refiere y concierne a los caracteres jurídicos de los contratos agrarios en general, puede afirmarse que los mismos son consensuales, porque los derechos y obligaciones de las partes, surgen desde el momento a en que se da el consentimiento respectivo, no quedando supeditado a la entrega del inmueble. son bilaterales, por que los sujetos intervinientes se obligan re-

cíprocamente, onerosos, en atención a que las obligaciones de ambas partes tienen su equivalente mutuo; son conmutativos, porque los beneficios recíprocos de las partes son ciertos y susceptibles de apreciación inmediata y no librados al azar y en su mayoría formales, ya que deben ser escritos y registrados.

*“Se dice que la propiedad así entendida, despojada de tal modo de todo aquello que no constituye el privilegio y el abuso, no es propiedad. Hombres prácticos, dejamos estas discusiones a los sabios; a nosotros nos basta manteniendo la propiedad individual, con librarla de la desigualdad y el monopolio”.*

*Proudhon.*

### CAPITULO III

## ESTRUCTURA SOCIO-ECONOMICA AGRARIA

### CAPITULO III

#### *ESTRUCTURA SOCIO-ECONOMICA AGRARIA*

##### *LA REFORMA AGRARIA*

Son consecuencias generales de la concentración de tierra: La estratificación social de la población rural nacional en verdaderas castas cerradas, la miseria y las deficientes condiciones de vida para la mayor parte de ella. Para que una sociedad moderna y democrática funcione como tal, debe existir un mínimo de integración social, un mínimo de apertura y permeabilidad entre los distintos grupos humanos que la componen. Si observamos a la sociedad agraria, es fácil advertir que no existe ese mínimo de integración entre esos grupos. No sólo tienen situaciones diametralmente opuestas, sino también oportunidades y expectativas muy diferentes, e incluso, escalas de valores de muy distinta naturaleza. Por un lado, está el pequeño grupo de latifundistas de mentalidad tradicional y de los empresarios capitalistas de la agricultura para el mercado interno o de la agricultura especulativa de exportación, que concentra en sus manos la mayor parte del recurso tierra y absorbe una parte considerable del ingreso generado en el sector agrícola. Frente a este pequeño sector, están los grupos sociales inferiores, constituidos por la inmensa masa campesina. Estos grupos están formados por diferentes sectores, a su vez, según los Estados y tipos de agricultura.

En gran número de zonas agrícolas de la República, se encuentran empresarios minifundistas que bien pueden ser propie-

tarios, arrendatarios, ocupantes de hechos, etc., cuya característica común es que, ante la imposibilidad de satisfacer las necesidades mínimas con el trabajo de la tierra, arriendan temporalmente su fuerza de trabajo por un misérrimo salario o dedican parcialmente su tiempo en otras actividades extractivas, comerciales, lícitas o no lícitas. El segundo componente de los grupos bajos, lo constituyen los trabajadores de las haciendas tradicionales, trabajadores que adoptan distintas formas: Inquilinos, medieros, aparceros, etc., quienes no reciben ninguna remuneración en efectivo, sino en especie, sea, derecho de usar o construir una choza en los terrenos de la hacienda, talaje para ciertos animales cuando los tienen o bien derecho a usar un pedazo de tierra, generalmente marginal, para cultivos de autosubsistencia. En este grupo, tiende a predominar la mentalidad característica del pequeño campesino; su máxima aspiración es poder trabajar su propia tierra. Aún dentro de este grupo, cabe hacer una diferenciación entre los trabajadores ligados a la hacienda por un trabajo permanente y los que sólo pueden desarrollar un trabajo eventual, o sea, en determinados períodos del ciclo anual: Siembras, limpias, cosechas. Estos últimos se ven forzados a llevar una vida seminómada, viven separados de la comunidad en forma casi absoluta, ya que la mayor parte del año deambulan de un lugar a otro, en busca de trabajos esporádicos y en muchos casos del sustento al margen de la legalidad.

Para superar esta dramática situación, que da origen a muchos de los más graves problemas que aquejan al País, no cabe sino proceder a un cambio radical de las actuales condiciones de tenencia de la tierra y sus accesorios: Aguas de regadío, créditos, etc.

Es fundamental que la Reforma Agraria no solo afecta a la tierra, sino también a las aguas destinadas para riego. En muchas zonas, el factor riego, es tanto o más importante que la propia tierra, en los resultados de la explotación. Los sistemas vigentes de la apropiación, distribución y uso de las aguas de regadío, suelen ser deficientes o se hace de ellas una mala e inadecuada utilización. En muchos casos, la salinización derivada del defectuoso empleo del agua, ha provocado la pérdida de la tierra regada, además de las inversiones efectuadas en ella.

Una Reforma Agraria, presupone, y debe cumplir ciertas condiciones básicas, cualesquiera que sean sus modalidades particulares.

El proceso de Reforma Agraria, deberá ser masivo y rápido, no un simple proceso de colonización. Para que sea verdaderamente significativa, la redistribución de la tierra, debe beneficiar a un gran número de familiares campesinos y aunque hoy, sea reducida su capacidad empresarial, hay que darles la oportunidad de desarrollarla, lo que se conseguirá con el acceso a la tierra.

Resulta una falacia pretender, como a menudo se insinúa, que primero haya que educar al pueblo y luego darle oportunidad. Es probable que muchos de los campesinos beneficiados, fracasen como empresarios y haya que sustituirlos por otros; sin embargo, un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida y de productividad de las masas rurales, como el que se postula, no podrán llevarse al cabo con unos pocos campesinos seleccionados, sino con un número considerable de ellos.

#### *EL AUMENTO DEL INGRESO Y SU REDISTRIBUCION*

Es indudable que la población, no sólo está creciendo cuantitativamente en forma muy acelerada, sino también desea crecer cualitativamente con no menor intensidad; esto significa que desea comer mejor, educarse, vestir, tener mejores habitaciones y consumir una cantidad creciente de productos industriales y otros bienes y servicios. Estas aspiraciones, que cada año presionan más intensamente la de estructura económica, social y política del Estado, son productos, en gran parte del efecto de la demostración, es decir, del conocimiento cada vez más amplio del medio de vida de los grupos de más altos ingresos, al acelerado proceso de urbanización de las ciudades y a la difusión, cada vez más extensa, de los modernos medios de comunicación, de los sistemas de divulgación: cine, radio (especialmente), prensa, etc. Todo lo anterior influye en el actor psicológico de las masas y éstas ya no aceptan con la pasividad de antes, el orden natural de la miseria en que viven y su insatisfacción se transforma en un serio desafío al Estado.

## OCUPACION EN EL SECTOR AGRICOLA

Por las más recientes estadísticas, sabemos que la población en el medio rural crece a un ritmo del 4 al 6%, sobre todo en las regiones sur y sureste del país, que ha dado por denominarse el anillo genético, lo que significa que el factor activo (hombre agrícola), crece al mismo ritmo. Se supone que este aumento de fuerza se suma a la ya existente y que, anualmente hay un aumento de doscientos a trescientos mil hombres-brazos. Esta cifra parecería moderada si toda se utilizara plenamente, pero no es así.

La incipiente industrialización del medio urbano que no puede dar ocupación a su propia mano de obra, menos a la sobrante del medio rural, el bajo ingreso per cápita en el medio campesino los limitados y de poco alcance esfuerzos del elemento Estado e iniciativa privada, para diversificar e intensificar las formas de la explotación de la tierra, la subdesocupación de la mano de obra rural, que continúa siendo uno de los rasgos característicos sobresalientes, de la agricultura nacional, obligan a aceptar la emigración de una buena parte del incremento vegetativo de esa población.

El ritmo de desplazamiento supuesto, es inferior al del pasado reciente y ello obliga a estudiar cuidadosamente la política ocupacional dentro del sector urbano, ya que la experiencia, parece demostrar que el pasado, la absorción de mano de obra por la industria no fue lo suficiente, para ocupar efectivamente a toda la masa proveniente de las áreas rurales. En efecto, ha juzgar por las informaciones disponibles, una proporción muy alta de dicha fuerza de trabajo se había empleado en servicios de muy baja productividad, con lo cual no se ha hecho más que trasladar la subdesocupación del campo a las ciudades; prueba de ello es que, en todas las grandes ciudades existen considerables núcleos de subproletariados que viven hacinados en miserables tugurios, de distinto nombre según la zona de que se trate; masas de subproletariados que por su poco o nulo valor adquisitivo, revelan un problema de déficit habitacional y demuestran la incapacidad de la economía urbana para absorber, productivamente, toda esta fuerza de trabajo.

Todo lo anterior, parece deberse a factores de distinta índole, pero fundamentalmente a la falta de mercado interno dinámico.

eo, consecuente al bajo ingreso general y sobre todo de la desigual distribución de la fuerza humana y de la riqueza.

### *DESARROLLO RURAL*

Los problemas de la política rural, que se encuentran sobre el tapete del País, no son nuevos: muchos se han discutido desde que la Constitución de 1917, declaró por primera vez los derechos de los campesinos y trabajadores agrícolas, sobre la tierra. Sin embargo, el carácter urbano de la cultura nacional, la confianza en la industrialización como el elemento fundamental del desarrollo y el poder político de grupos dispuestos a mantener el estado de cosas existentes en el campo, se amafiaron para que las propocisiones sobre Reforma Agraria tuvieran una influencia muy escasa e intermitente sobre la Política Nacional. De hecho, podemos advertir una especie de acuerdo tácito, entre los dirigentes de clase media urbana por medio del cual garantizarían respetar los intereses de los terratenientes, en relación con las medidas sociales avanzadas; ya sea limitando su aplicación en las ciudades o bien, restringiendo en forma discriminatoria los derechos de la población rural. De ahí, que hasta la fecha, el Estado encargado de la repartición de las tierras y de velar porque los derechos del hombre del campo sean respetados, no haya podido fraccionar la superficie disponible, y se encuentre en lucha continua contra los terratenientes, reacios a obedecer las Leyes.

Los dirigentes económicos, alarmados ante la reducción de la tasa regional de crecimiento económico, las presiones inflacionistas persistentes y las crisis de la balanza de pagos, se han convencido que la baja tasa de crecimiento de la producción agrícola, especialmente de alimentos de primera necesidad para el consumo interno y la incapacidad de la población rural de representar un mercado para la industria nacional, son incompatibles con sus objetivos económicos y han considerado el efecto que tienen el consumo insuficiente de alimentos sobre la productividad y a incluir en sus planes de desarrollo metas de un mayor consumo por habitante.

El contraste entre la actual situación de la población rural y la ciudad en materia de democracia y justicia social se ha hecho más patente a medida que disminuye el aislamiento de esa población. La

tasa creciente de incremento natural de la población campesina, indica que los sistemas de tenencia de la tierra y los métodos de producción tradicionales, no pueden seguir empleándose sin que descrezcan sus niveles de vida, ya de por sí intolerables. El rápido traslado de la población rural a las grandes ciudades, hace que su pobreza resalte aún más y alarme a los grupos en mejor situación.

La población rural, comienza a organizarse y a demostrar que tiene capacidad para actuar eficazmente en la política, esto sucede incluso entre los indígenas. Todavía no se han estudiado, objetivamente, estos movimientos y algunos de ellos se han visto envueltos en las luchas que la política de los partidos nacionales desatan por su control y dirección.

### *LA COLONIZACION COMO ERROR.*

La colonización de las tierras despobladas, es una de las primeras medidas prácticas que se adopta, a menudo, antes de que se presente como uno de los elementos de la Reforma Agraria.

La habilitación de nuevas tierras, probablemente, tendrá más importancia inmediata como medio de aumentar la producción agrícola, que de satisfacer el hambre de tierra de los trabajadores rurales. Ella requiere para su explotación agrícola comercial: Grandes inversiones en trazado de caminos, tala de bosques, construcción de viviendas, escuelas y dotación de servicios sanitarios con la indispensable previsión para combatir las plagas. Así mismo, se requiere experimentar nuevas técnicas agrícolas, en las cuales debe adiestrarse a los campesinos. Los grupos más indicados para iniciar la explotación de estas zonas, son las que tienen alguna, si nó mucha experiencia, en la explotación agrícola comercial y dispongan del capital necesario para satisfacer, aunque sea en parte, sus necesidades hasta que las tierras comiencen a producir.

Los proyectos de colonización en pequeña escala han encontrado iguales dificultades. Un laudable anhelo de asegurar que los colonos se adapten a las nuevas formas de vida, sin sufrir penalidades ha contribuido a que los proyectos resulten demasiado onerosos y paternalistas.

Los colonos emigrantes que no cuentan con la ayuda del Estado, suelen comenzar como ocupantes ilegales de las tierras de dominio público o de propiedad privada, no explotada por sus dueños y hay disposiciones legales para que los ocupantes, obtengan el título de dominio de las parcelas que trabajan, pero se trata generalmente de gestiones demasiado complicadas y onerosas para que puedan acometerlas, agricultores dispersos que practican una agricultura de subsistencia.

### *LA COMUNIDAD RURAL Y SU DESARROLLO*

La actual política rural, prevé la transformación social, política y económica del campo. Lo que a menudo se ha descrito como pasividad e indiferencia rurales, ya no son características generalizadas pero, en la mayoría de los casos, no hay conductos regulares y satisfactorios a través de los cuales la población rural pueda expresar sus reivindicaciones; la reforma del régimen de tenencia, adaptarse a las necesidades y deseos locales, ni la población, unir sus fuerzas con los organismos nacionales, para proveer efectivamente los servicios complementarios de las reformas del régimen de propiedad.

Muchas de las ciudades pequeñas, pueblos y aldeas rurales, que son cabeceras de municipio, están deficientemente integradas con el campo, desde el punto de vista económico, político y social. Sus funciones de centro de comercialización para la producción rural y de proveedores de bienes y servicios, para los pobladores del campo, se llevan a cabo en forma letárgica y a un costo elevado; ofrecen pocos empleos para el excedente de trabajadores rurales y los jóvenes más ambiciosos, continuamente, se trasladan a otros lugares que ofrecen mejores y más amplias posibilidades.

Los campesinos han conservado en algunos casos, antiguas formas de liderazgo y organización, las que han salido a proveer para transmitir órdenes superiores, hacer cumplir las leyes de servicio militar y recaudar impuestos o encargarse de las ceremonias religiosas. Algunos sectores de la opinión han abrigado la esperanza de adaptar las agrupaciones rurales tradicionales a las nuevas necesidades, pero, no parece que ello esté sucediendo en escala apreciable. A menudo la organización de la comunidad

rural es deficiente o inexistente; las familias viven en propiedades dispersas o en pequeños poblados con pocas funciones organizadas.

## EDUCACION RURAL Y CREDITO AGRICOLA

Las reformas del régimen de tenencia de la tierra y la organización de la comunidad, suponen mejoras simultáneas en la educación rural, las prácticas sanitarias y la vivienda, la provisión de créditos, así como en la organización y la comercialización de los productos.

En nuestro país, se ha dependido durante mucho tiempo de la escuela como motor principal de las transformaciones campesinas. Aumentado el número de escuelas rurales y crecido su matrícula al extremo que, el maestro es a menudo el único funcionario público, aparte de la policía, que realmente vive en el campo y mantiene contacto directo y permanente con su población. Con todo, no se han subsanado las deficiencias características de la escuela rural y el grado de instrucción del maestro, suele ser muy bajo.

Los programas de Reforma Agraria y Desarrollo de la Comunidad, han impartido un nuevo sentido de urgencia a la educación rural, abriéndole también nuevas posibilidades. Antes las escuelas funcionaban en un medio apático y hostil; los trabajadores rurales y los agricultores de minifundio, no consideraban que el beneficio obtenido por sus hijos con la educación, compensara el prescindir de su trabajo durante más de un año y los terratenientes, o no tenían interés en la educación o desconfiaban a la posible influencia de la alfabetización, en la fuerza de trabajo ocupada por ellos; por ese motivo, era probable que el medio aplastara a la escuela rural y no que ésta modificara a aquel.

Podemos afirmar que esta indiferencia hacia la educación, desaparece cuando la población rural, cree posible la reforma agraria y la escuela se convierte en un medio de defensa en contra de la explotación.

La perspectiva de que la juventud continúe emigrando del campo a las ciudades, acrecienta la demanda rural de educación, pero, complica la tarea de reformar el contenido de ésta. Si bien

es cierto que la escuela no debiera alentar a los niños a rechazar la vida del campo, como se le acusa frecuentemente, no lo es menos que la enseñanza limitada a las necesidades rurales, sólo perpetuará la situación desventajosa en que se encuentra actualmente la juventud campesina, que debe optar a empleos urbanos y adaptarse al modo de vida de las ciudades.

No sólo es necesario elevar el grado de instrucción general de la población rural, sino, también capacitar a esa juventud para alcanzar los escalones superiores de la educación y hacerlo en forma tal, que una conveniente proporción de ella, regrese al campo a orientar y dar asistencia técnica a las masas campesinas. Hasta el momento, la juventud rural ha quedado excluída casi totalmente de la educación secundaria y superior, porque los cursos primarios de las escuelas rurales, en muchos casos son incompletos; las excepciones, lógicamente, han ingresado a ocupaciones urbanas. La educación agrícola secundaria, se ha ofrecido en grado limitadísimo y las pocas instituciones destinadas a proporcionarla, han contado con una matrícula muy escasa.

Las instituciones de crédito agrícola sólo han estado al servicio de los grandes terratenientes, en la mayoría de los casos. El Banco de Crédito Ejidal, establecido para asistir a los beneficiarios de la reforma agraria, al cabo de varios años de funcionamiento, en 1959, había otorgado crédito sólo a aproximadamente una cuarta parte de los ejidos existentes, en ese entonces, desde luego a los más prósperos. De hecho aunque se contara con abundantes fondos y se pudieran superar las dificultades administrativas, de prestar dinero a personas con ínfimos y precarios ingresos en efectivo, que son analfabetos y viven muy lejos de los organismos de crédito, es muy probable que los pequeños agricultores destinaran el crédito a fines no económicos más que a aumentar su producción.

## LA ESTRUCTURA AGRARIA

A pesar de la complejidad que es inherente al tema, la esencia del problema de la Reforma Agraria en sí, es relativamente sencilla y se le puede enunciar en términos directos. La estructura del sistema de tenencia agraria que existe, es tal, que no corres-

ponde ni a las aspiraciones de la población rural ni a los requisitos de un rápido progreso tecnológico. Esta situación, por lo general, se traduce en las vías de resolución práctica por la redistribución de los derechos reales sobre la tierra de los agricultores y en un mayor control social sobre los recursos agrarios. El sistema de propiedad rural es el problema central de la reforma agraria.

La reforma agraria, si es llevada a la práctica con seriedad, implica un cambio radical del derecho de propiedad, de los ingresos y de las posiciones sociales. Por lo tanto, de alguna manera toda reforma es revolucionaria.

Se ha escrito mucho sobre los orígenes históricos del sistema de los latifundios. El latifundo presenta dos variantes principales: El tipo de hacienda o de tierras cultivadas de manera extensiva y el de plantaciones trabajadas intensamente.

La hacienda es una típica explotación agrícola y ganadera, con muy baja inversión de capital y trabajo por unidad de superficie. La propiedad se ejerce frecuentemente en ausencia y la mano de obra se provee a través de colonos o alguna de sus variantes. Aunque existen notables excepciones, el sistema de la hacienda es un ejemplo de ineficiencia, tanto al nivel empresario como en el nacional. La producción por habitante y por unidad de tierra es baja.

La plantación, por otra parte, muestra una elevada capitalización combinada con una organización y control laboral más estricto. Como resultado de ello, el rendimiento es más elevado. Sin embargo, ambos sistemas emplean elementos monopolistas, ambos producen una extremadamente mala distribución del ingreso y dan lugar a que surjan condiciones sociales que se pueden describir como deplorables.

En el caso de los latifundios, no hay duda de que al convertirlos en unidades familiares, se pueda aumentar su producción. Las principales objeciones formuladas en contra del latifundio, derivan del amplio poder que ejercen sobre sus trabajadores, el gran desempleo estacional asociado con el sistema y el monocultivo, que va en desmedro de la producción de alimentos.

En general, las propiedades muy pequeñas (minifundios) se cultivan intensamente, pero, apenas si proporcionan al propietario medios de subsistencia; y menos aún, excedentes para el mercado. Como estos pequeños agricultores aplican técnicas primitivas y no pueden abonar sus tierras o dejarlas descansar suficientemente entre una y otra cosecha; los suelos, de manera inevitable, se agotan y disminuye su capacidad para mantener siquiera la población que vive en ellos en la actualidad. Las propiedades muy grandes (latifundios), no se cultivan intensamente y comprenden grandes superficies que mantienen ociosas con fines especulativos. La política de reforma, deberá preveer medidas para subsanar ambos extremos. Se instará u obligará a los latifundistas a entregar partes de sus tierras conforme a una nueva medida de la pequeña propiedad y a explotar las restantes en forma más eficiente; en tanto que a los dueños de minifundios, se les entregarán extensiones lo suficientemente grandes como para formar una unidad agrícola familiar.

El minifundio ha coexistido durante mucho tiempo con el latifundio y lo ha sostenido. Los pequeños agricultores, han constituido una reserva conveniente de trabajo estacional para los latifundios, que ocupan los valles fértiles e incluso para las minas y plantaciones tropicales distantes. La situación de estos agricultores, naturalmente, ha tendido a empeorar a medida que sus propiedades han sido subdivididas por efecto de la sucesión, sus tierras se han empobrecido a causa de la erosión y el cultivo excesivo, mismas que son usurpadas por los grandes terratenientes que han incurrido a arbitrios tales como el monopolio del agua de riego.

Se observa por una parte que, las demandas más apremiantes de distribución de la tierra provienen de las zonas rurales más densamente pobladas, donde no hay suelo suficiente para dar a cada familia un terreno de tamaño económico. Y por otra que, la mayoría de los beneficiarios, por carecer de capital y emplear técnicas primitivas, no pueden cultivar más que un predio de subsistencia. Contrariamente a lo que se piensa, el factor limitativo no es el tamaño del predio, sino la falta de capacidad técnica y medios materiales para cultivar la tierra.

En el sistema de tenencia de la tierra, la mayoría de los trabajadores rurales viven en los latifundios y reciben parte de su remuneración en especie. Principalmente en la forma de un terreno que cultivar para sus sustento y una choza que ocupar. Como ya se ha dicho, los que cultivan los minifundios, en torno a los latifundios, constituyen una fuerza de trabajo adicional que se emplea en épocas de siembra y cosecha. El número de trabajadores que dependen exclusivamente de salarios en efectivo, ha aumentado, en parte, debido a los cambios en los métodos de producción y por un exceso de mano de obra, incapaz de encontrar lugar en los minifundios o dentro de las grandes propiedades, esto último ocasionado por el crecimiento demográfico.

En muchas partes, los terratenientes han comenzado a abandonar el sistema antiguo por razones de eficiencia o para evitar que sus trabajadores residentes reclamen la posesión de los terrenos que cultivan. Dicho cambio a tomado un viraje hacia la "agricultura especulativa", notándose por primera vez, una disposición a rotar anualmente los cultivos, a fin de atender la demanda prevista del mercado. Una de las consecuencias de este cambio ha sido la aparición de nuevas relaciones con la fuerza de trabajo y nuevas actitudes hacia la propiedad. Podría ser más lucrativo alquilar la tierra por un solo año para cultivar un producto de rápido crecimiento y luego abandonarla; en tal situación; el trabajador no tiene vínculos permanentes ni con la hacienda ni con el dueño y lo más probable es que no pueda contar con una cantidad prevista de trabajo estacional.

Este cambio no sólo torna más precaria la subsistencia del trabajador rural y su vida familiar más inestable, sino que rompe el antiguo lazo paternalista con el patrón, que antes proporcionaba cierto grado de seguridad, desde el punto de vista psicológico.

El trabajador sin tierra se encuentra también en las escasas zonas en que predominan las granjas pequeñas y en este caso puede estar en peor situación aún, pues los pequeños agricultores sólo necesitan ayuda ocasional, pudiendo obtenerla, en mayor parte, de sus vecinos. Incluso, en las comunidades ejidales, se encuentran grupos que no participaron en la distribución de tierras y que no tienen derechos en la comunidad. A estos hombres, iróni-

camente llamados libres, algunas veces se les permite trabajar como jornaleros, que por lo general tratan de encontrar empleo en las propiedades privadas restantes: trabajo ocasional en los ejidos vecinos u ocupación en las zonas urbanas sin cambiar su domicilio.

En los minifundios, la gran mayoría de las granjas son pequeñas. Con frecuencia tan pequeñas, que con el nivel actual de la tecnología, estos minifundios no pueden proporcionar a la familia rural un nivel de vida mínimo aceptable.

La gravedad de la situación del minifundio se ve aumentado por el parcelamiento, por la ocupación ilegal y por la rotación de cultivos. En muchas zonas estas pequeñas propiedades han sido subdivididas.

Los propietarios u ocupantes de pequeños lotes de tierra, se ven acechados por muchos problemas; se hallan al margen de la economía del mercado y no representan ni una fuerza productora de bienes agrarios ni una demanda efectiva de productos industriales. En general les falta no sólo tierra sino también otros medios necesarios para elevar la productividad; los servicios institucionales como escuelas, caminos, hospitales, escasean visiblemente en las zonas de minifundios; los campesinos se encuentran a merced de comerciantes inescrupulosos, prestamistas, abogados y funcionarios de diversas categorías.

Las comunidades indígenas, representan un tipo de economía agrícola-ganadera a un nivel técnico primitivo. La movilidad de los factores es casi nula. Generalmente se localizan en regiones remotas y difícilmente accesibles. Su aislamiento dificulta la integración política, social, económica y cultural, cosa que entorpece su desarrollo.

Los sistemas que utilizan en la agricultura, la ganadería, la construcción y la manufactura de bienes de capital y de consumo, lo mismo que en el transporte, son completamente rudimentarios.

*“Es necesario que la filosofía política analice la historia política; que distinga lo que se debe a las cualidades del pueblo de lo que es debido a la superioridad de las leyes; que determine con cuidado el efecto exacto de cada parte de la Constitución, a riesgo de destruir algunos ídolos de la multitud...”*

*Bagehot*

#### **CAPITULO IV**

#### **FALLAS Y ERRORES DE LA REFORMA AGRARIA**

## EL PENOSO PROCEDIMIENTO AGRARIO

Para que los campesinos puedan obtener un pedazo de tierra, se requiere un largo y penoso camino que nuestras mismas leyes agrarias señalan: se inicia con una solicitud previa ante las autoridades respectivas, de un núcleo de población que, según la terminología legalista, debe tener capacidad jurídica; esto quiere decir que sea un número determinado de hombres carentes de tierras y con capacidad para trabajarlas. Una vez contestada y publicada en el periódico oficial esta primera solicitud, queda prácticamente instaurado lo que se llama un expediente agrario; es decir, queda así establecida una primera instancia, durante la cual se requiere realizar estudios minuciosos de las tierras solicitadas susceptibles de afectación y el examen también de los campesinos interesados, para saber si son sujetos de derecho agrario con la capacidad jurídica necesaria: inspecciones, deslindes, levantamientos topográficos, planos de ejecución, estudios de censos básicos y depuraciones de campesinos, forma parte de esta llamada instancia en el procedimiento agrario. Una vez cumplidos todos estos requisitos, la Comisión Agraria Mixta, organismo oficial integrado por representantes de los gobiernos locales y del federal, otorgan la posesión provisional de las tierras.

Debe advertirse que esta primera fase del procedimiento, puede durar hasta diez años o más, según lo laborioso de los estudios. Una vez otorgada la posesión provisional, pasa a las autoridades superiores el expediente en una segunda instancia, que tiene por objeto confirmar o rectificar las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, inicia un nuevo estudio aún más largo del verificado en la primera instancia: inspectores, ingenieros, burócratas y una partida de abogados se encargarán de decir si las autoridades locales estuvieron mal o estuvieron bien al haber otorgado las tierras en forma provisional. Después de las opiniones técnicas y dictámenes correspondientes, el Departamento de Asuntos Agrarios, llevará el expediente a firma del señor Presidente de la República, para que dicho funcionario, que es la más alta autoridad agraria del país, dicte lo que se llama terminología agraria UNA RESOLUCION DEFINITIVA. Este largo procedimiento en ambas instancias, puede durar hasta 20 años constitutivos; veinte años de angustia y de paciente espera por parte de los campesinos solicitantes, quienes han caído así, en forma inocente, en una trama legalista, semejante a un juicio sucesorio en forma de bienes de un difunto rico. Tan largo es el pleito, que cuando éste termina, los presuntos herederos se murieron de viejos y no alcanzaron la tan buscada y deseada herencia.

Según nosotros y según nuestra propia ley, hasta aquí debió haber terminado el viacrucis para la adquisición de un pedazo de tierra; pero no es así y por ello se hace necesario adelante en el estudio minucioso de esta gran faena de nuestros gobiernos para continuar en el reparto del patrimonio agrario.

La resolución presidencial que otorgó las tierras a los campesinos en forma definitiva, ahora resulta que no puede ejecutarse y que no puede llevarse a la práctica, porque el señor terrateniente afectado obtuvo el amparo y protección de la justicia federal en contra de la ejecución de la resolución presidencial.

A uno de tantos de nuestros gobiernos revolucionarios se le antojó reformar la Constitución general del país y la propia Ley de Amparo en vigor, para que los terratenientes afectados pudieran ser protegidos en SUS INTERESES. Muy bien que nuestra Constitución y las propias ejecutorías de la H. Suprema Corte de Justicia, nos digan que el juicio de amparo no prospera en contra de las resoluciones presidenciales en materia agraria, pero sucede que gracias a las reformas ya indicadas, tiene eficacia en contra de la ejecución de las mismas.

Quiere decir pues, que la entrega de la tierra quedó en suspenso mediante una traba legalista contrarrevolucionaria. El Departamento Agrario y los campesinos interesados, tendrán que seguir un juicio ante la Suprema Corte de Justicia y este pleito puede durar otros largos veinte años.

Por otra parte, es conveniente estudiar los obstáculos y las mañas empleadas por autoridades inferiores para eludir la correcta aplicación de la Reforma Agraria.

Cuando el señor Presidente de la República dicta una resolución presidencial definitiva otorgando la posesión a los campesinos, entonces los empleados menores del Departamento Agrario se encargarán, en forma mañosa, de cambiar el llamado "PLANO DE LOCALIZACION" indicando a los campesinos que dichos planos fueron mal levantados y que las tierras otorgadas por el señor Presidente fueron otras muy distintas y de calidad diferente. Aquí intervienen las maniobras de terratenientes y burócratas, máxime cuando se trata de terrenos de buena calidad y riego; al cambiar el plano de localización, mandan a los campesinos a terrenos cerriles y de temporales, dejando las propiedades afectadas por la resolución presidencial en manos de los propios terratenientes, quienes en esta forma burlan la ley en complicidad criminal con las autoridades agrarias inferiores.

Otro aspecto de la reversa en la aplicación de la Reforma Agraria son los llamados "CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA". Nos referimos a las concesiones otorgadas por el gobierno federal a terratenientes y ganaderos para que sus tierras no sean afectadas en un período que fluctúa entre 20 y 25 años. Estas famosas concesiones, han traído como consecuencia los acaparamientos de grandes exteriores, especialmente en el norte del país donde existen latifundios hasta de 600,000 hectáreas en manos de una sola persona o empresa. Esta trama legalista es muy sencilla: a cada ganadero real o supuesto le garantizan hasta 40 hectáreas para el pastoreo de una cabeza de ganado mayor, 40 hectáreas para una vaca de ganadero rico y el regateo de dos o tres hectáreas para un campesino solicitante. Las autoridades agrarias menores, notarios públicos y autoridades judiciales son cómplices de este fraude a la nación y a

los campesinos. Ellos son los encargados de certificar que las tierras solicitadas para la afectación, son cerriles o pastizales y no propias para la agricultura, asimismo que el señor ganadero es propietario de miles y miles de cabezas de ganado. Con estas informaciones, falsas en su mayor parte, el señor Presidente de la República, otorga los certificados de inafectabilidad con graves perjuicios para la nación y para los campesinos interesados.

Por otra parte, la llamada pequeña propiedad, cuyas extensiones están delimitadas por la Constitución General del País y por el Código Agrario, es inafectable. Al dotarse de tierras a un determinado núcleo de población, en el texto mismo de la resolución presidencial, se señalan las pequeñas propiedades que deben respetarse no afectándolas. Al repartirse tal o cual latifundio, al terrateniente le respetan regularmente como mínimo hasta cien hectáreas de riego y otras tantas de temporal, pastizales y cerriles. Casi siempre se le da opción al propietario afectado para que señale las áreas que han de quedar protegidas en forma definitiva, y es aquí en donde entra nuevamente la trama y complicidad de terratenientes y empleados del agrario. Al propietario le dejan pues las mejores tierras de riego y las demás ya clasificadas previamente por los estudios respectivos; al campesino solicitante por lo regular le dejan terrenos de temporal, cerriles y muy pocas extensiones susceptibles de cultivo y riego. Los ingenieros del Agrario se ponen de acuerdo en esta criminal maniobra y es así como dentro de la ley y aún cumpliendo con la resolución presidencial respectiva, se desvirtúa nuevamente la aplicación correcta de la Reforma Agraria.

Conviene hacer también las siguientes reflexiones a este respecto. ¿Por qué nuestra Constitución General del País y las leyes Agrarias han de respetar y proteger a los terratenientes y ganaderos hasta 100 hectáreas de riego, y otras tantas de pastizales y cerriles?, y ¿por qué al campesino solicitante han de tocarle 2 ó 3 hectáreas de temporal en el reparto de tierra?... ¿Dónde está el concepto de equidad y justicia en la distribución del trabajo y la riqueza?

No hemos de olvidar que los hombres que combatieron a la Revolución aún con las armas, fueron precisamente los hacenda-

dos y terratenientes, y que los campesinos fueron a la lucha armada exponiéndolo todo, hasta su propia vida, para tratar de obtener patrimonio decoroso que les permitiese trabajar y vivir mejor, es decir, para que en nuestro país quedara implantado un régimen de equidad y de verdadera justicia social. Los terratenientes, amparados en la protección y garantía de nuestras leyes y de nuestra patria, organización económica y social, disponen de todos los elementos y garantías para trabajar y obtener grandes ventajas en todos los órdenes; ellos disponen así de crédito suficiente e implementos agrícolas, contratan peones con bajos salarios y se dan el lujo de pagar y sostener las llamadas "GUARDIAS BLANCAS" (pistoleros a su servicio).

Estas hordas pagadas por los latifundistas, son precisamente los responsables de miles de asesinatos de campesinos solicitantes de un pedazo de tierra.

Es indudable que se requiere hoy más que nunca una correcta reglamentación de la llamada pequeña propiedad y las reformas consiguientes a nuestra constitución política o, cuando menos, la justa aplicación del artículo 27 de nuestra Carta Magna, el cual faculta al gobierno federal y a los gobiernos locales para reglamentarla y fijarle sus verdaderos límites y extensiones de acuerdo con las características de la tierra, área geográfica y, sobre todo, según las necesidades reales de los núcleos de población solicitantes. Este asunto es de suma trascendencia para los destinos económicos y aún políticos de nuestras grandes masas rurales y de la nación, a la vez que el punto neurálgico en la posición sistemática y tenaz de terratenientes y ganaderos a nuestro movimiento agrario.

Por otra parte, es necesario señalar los embustes y triquiñuelas de que se valen los latifundistas para eludir la ejecución de las resoluciones presidenciales. Por lo regular llevan a cabo fraccionamientos ficticios entre supuestos herederos y gentes de su confianza de manera que la ejecución de una resolución queda prácticamente sin efectos, puesto que los fraccionamientos simulados equivalen a pequeñas propiedades inafectables de acuerdo con nuestras leyes. Por desgracia las autoridades locales y los registradores públicos de la propiedad, se prestan a tan criminales maniobras, inscribiendo en los registros las operaciones y contratos frau-

dulentos llevados a cabo por los terratenientes interesados, debiendo advertir que tales simulaciones se hacen muchas veces posteriormente a las solicitudes de tierras publicadas en el Periódico Oficial y aún por encima de las resoluciones presidenciales.

Otras observaciones de no menos importancia, precisa señalar en este modesto estudio, con el objeto de que nuestros campesinos y sus dirigentes puedan comprender mejor sus propios problemas y la forma de defender sus intereses: el hecho de que a cada ganadero, real o supuesto, le garanticen hasta 40 hectáreas para el pastoreo de una cabeza de ganado mayor, revela la falta de un estudio honesto a la vez que sereno de dicho problema. Los terrenos protegidos en esta forma, por lo regular son susceptibles de cultivo, ya sea de temporal o de riego. Aún más; dichas áreas están forestadas con maderas preciosas o comerciales, como acontece en algunos Estados del país, tales como Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Chiapas y otros más, que pertenecen a ejidos y comunidades indígenas, pero que han sido acaparados ilícitamente por supuestos ganaderos y terratenientes, quienes se dedican a la tala y explotación de nuestra riqueza forestal. También estas áreas están protegidas por supuestos certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera; y es así como se ha despojado de su patrimonio a ejidatarios e indígenas, negándose por otra parte a resolver los expedientes de solicitantes de tierras de miles y miles de campesinos carentes de patrimonio. Aún más, los famosos ganaderos, nunca se han preocupado por el cultivo de forrajes para el mantenimiento de sus ganados, ni siquiera por vía de experimentación. 40 hectáreas cultivadas de plantas forrajeras, aún de las de menor índice alimenticio, podrían mantener desahogadamente más de 100 cabezas de ganado mayor; pero los terratenientes holgazanes, quieren sacrificar los intereses nacionales en beneficio de sus propios intereses y de un egoísmo irreflexivo y antipatriótico.

En lo que se refiere a la reglamentación de la llamada Pequeña Propiedad en nuestro país, para fijarle las extensiones y limitaciones correctas que aconseja el bien público, consideramos que se hace necesario llevar a cabo amplios estudios por nuestros técnicos y legisladores. No hemos de olvidar que la auténtica y Real Pe-

queña Propiedad, cuando se trabaja en forma intensiva y con los métodos y sistemas que aconseja la técnica y la experiencia, puede producir lo necesario para mantener a la familia campesina y estabilizar en gran parte la economía agrícola del país.

En las naciones del continente europeo como son: Francia, Italia, España, Holanda y Dinamarca junto con otras más, las pequeñas propiedades rurales no pasan de dos o tres hectáreas de riego, pero de su trabajo y de la explotación técnica de las mismas, los hombres del campo viven con tranquilidad y producen para mantener el resto de la población. En el Estado de Israel, la extensión máxima que puede poseer un campesino son cuatro hectáreas, las que trabajadas intensivamente, le producen lo necesario para vivir. En los países socialistas, la pequeña propiedad se reduce a granjas domésticas, en donde la familia del campesino produce también lo suficiente para el mantenimiento del hogar; el resto de la propiedad está colectivizada, pues se trabaja en conjunto y su producción es para abastecer en forma amplia y suficiente a toda la población.

En los países capitalistas, que aún viven bajo el régimen estricto de la propiedad privada, también fijan limitaciones y la reglamentan para bien de la colectividad y de ninguna manera para favorecer en forma irrestricta intereses y egoísmos individuales.

Es conveniente continuar señalando las múltiples medidas empleadas por la burocracia oficial en complicidad con los terratenientes para estancar y violar la aplicación de la Reforma Agraria en su primera fase. Se destaca principalmente, la forma tan injusta y criminal empleada para despojar a nuestras comunidades indígenas de sus tierras y de sus derechos. Las autoridades agrarias ilegalmente han venido creando ejidos dentro de los propios terrenos comunales, estableciendo así una verdadera pugna entre el régimen ejidal y el comunal. Regularmente los nuevos ejidatarios son campesinos imaginarios, al servicio de empresas madereras o ganaderas. Frente a la comunidad indígena surge un ejido de criollos y mestizos que les arrebatan sus tierras a los auténticos campesinos en complicidad con la burocracia oficial y terratenientes.

Frecuentemente la supuesta comunidad ejidal lleva ya un contrato firmado para la explotación de bosques y pastizales y en esta forma se legaliza ficticiamente la tala irresponsable de las áreas boscosas enclavadas dentro de las mismas comunidades indígenas.

Al crear estos ejidos criollos sin respetar los derechos de nuestros aborígenes, amparados en los títulos virreynales y en las leyes expedidas por don Benito Juárez, no se respeta el texto expreso de nuestra Constitución y demás leyes que protegen los derechos sagrados de nuestros antepasados. En otras ocasiones se hace aparecer a los propios indígenas como solicitantes del cambio del régimen comunal al régimen ejidal; los propios empleados inferiores del Departamento de Asuntos Agrarios se encargan de obtener las firmas y huellas digitales aparentando que ellos mismos, nuestros indígenas, han solicitado dicho cambio; y es así como muchas resoluciones presidenciales han sido dictadas con antecedentes e informaciones falsas para arrebatarlas al patrimonio a las clases más desamparadas de nuestro país.

Aspecto trascendente en esta grave desviación en materia agraria, son los llamados ejidos forestales, cañeros, etc., los cuales son manejados económicamente por monopolios, creando verdaderos centros de explotación para los trabajadores del campo; estas dos ramas de la economía nacional, verdaderos pilares de ésta, ya que la riqueza forestal, como recurso natural renovable, es una producción básica en la economía nacional; la caña por consiguiente, como industria nacional que es, representa un fuerte ingreso en la economía y es básica para la balanza de pagos, ya que es un producto de exportación. La industria forestal a la cual pertenecen miles de trabajadores al margen de los ejidos forestales, que son verdaderos esclavos de los señores talamontes, los cuales no solamente los explotan con salarios bajísimos sin ninguna prestación como marca la ley de seguridad social, sino que son asesinados vilmente cuando éstos tratan de protestar.

En la industria cañera, de la cual dependen 85,000 hombres, aparte de los 35,000 que están en la sombra del trapiche, los cuales viven, si puede llamarse así, en forma paupérrima pues son explotados en diversas formas, aún con las fabulosas cantidades que

los dueños de los 71 ingenios del país sacan de esta fuente de riqueza, deben al gobierno o subsidio, como quiera llamarse, es de mil millones de pesos. Es claro que esta industria básica en la economía nacional, no debe, al igual que la forestal, seguir en manos de particulares,

*“La fuente de la paz universal, es el respeto y comprensión recíproca entre las naciones”.*

## **CAPITULO V**

### **PANORAMA MUNDIAL AGRARIO**

## Necesidad de celebrar reuniones mundiales sobre Reforma Agraria.

Actualmente el panorama mundial es oscuro, confuso y a menudo contradictorio. Más que ninguno de los otros aspectos del desarrollo económico y social la reforma agraria da pie a profundas controversias, y tanto los ataques que sufre como la defensa que es objeto corren a cargo de partidarios igualmente radicales. Por lo tanto, será fácil reconocer que sólo mediante profundos análisis económicos y sociales se puede responder a las siguientes preguntas:

1.—¿Se basan los programas de reforma agraria en una evaluación apropiada de la situación agraria?

2.—¿Hasta qué punto la puesta en práctica de un programa de reforma agraria por parte del mecanismo administrativo cumple el objetivo inmediato del programa y de la legislación respectiva?

3.—¿Produce la intervención administrativa el efecto deseado sobre la población? En que forma reaccionan en el curso de la puesta en práctica de la reforma los diversos grupos afectados por la legislación correspondiente?

4.—¿Ha dado por resultado la reforma agraria la reconstrucción de la estructura de la producción agrícola, preparando así el camino al progreso de la economía rural?

5.—¿Se ha integrado la reforma agraria dentro del desarrollo nacional agrícola, económico y social?

Es necesario que se convoquen a conferencias mundiales so-

bre reforma agraria, en las cuales se exigirá a los Estados miembros que evalúen sus políticas agrarias, particularmente sus programas estructurales, desde tres puntos de vista diferentes:

1) Evaluación de la situación agraria, en cuanto base para la planificación institucional.

2) Evaluación de la ejecución administrativa y jurídica de las medidas de reforma agraria.

3) Evaluación de los efectos económicos y sociales de la reforma agraria.

Tenemos perfecta conciencia de la gran diversidad que en materia de planificación y puesta en práctica presentan medidas de reforma agraria adoptadas en diferentes partes del mundo. También reconocemos que en algunos países los programas de reforma agraria se encuentran en la fase de planeación, mientras que en otros se hallan en las de ejecución.

Es necesario celebrar estas reuniones mundiales, en vista de la compleja situación agraria de los diferentes países, la cual exige una planeación a fondo, apoyado en un conocimiento apropiado de las relaciones que existen entre la reforma de la tenencia de la tierra y el desarrollo agrícola. Siempre ha habido diferencias considerables en los problemas estructurales de diversas regiones de los países comprendidos en ellas, e incluso en el interior de éstos, la consecuencia es que los programas de reforma agraria, varían mucho en cuanto a su estructura y fase de ejecución. Sin embargo, las diversidades se han acentuado aún a causa de las iniciativas de los distintos estados en el campo de la estructura agraria. Esto se aplica por igual a los países desarrollados y en face de desarrollo, dado que el mejoramiento estructural es un proceso continuo que responde a la evolución demográfica y tecnológica.

En ciertos países, donde se han llevado a términos los primeros de reforma agraria, han surgido nuevas condiciones demográficas y tecnológicas que exigen ajustes y nuevos enfoques. Así sucede particularmente en el Japón y en los países adelantados en Europa. Los países latinoamericanos deben aún resolver su problema estructural, que consiste sobre todo en hallar la solución apropiada al problema del latifundio-minifundio.

En Africa, al sur del Sahara, se plantean profundos problemas estructurales de ajuste de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra a condiciones que permitan progresar a la agricultura. En grandes zonas de Africa del Norte y del Cercano Oriente existen el muy urgente problema de asentar tribus nómadas, integrándolas dentro del proceso de desarrollo económico y social de la nación.

Las Naciones Unidas y la FAO reconocen la necesidad de una conferencia mundial sobre reforma agraria.

La conferencia internacional sobre el régimen de Tierras y Problemas Conexos en la agricultura mundial, celebrada en los Estados Unidos de América (Wisconsin, 1951), puso en relieve ante el mundo la necesidad urgente de programas de reforma agraria y abrió el camino para la adopción de programas estructurales, de carácter amplio, en varias regiones de la tierra. A juicio de los encargados de la publicación de las actas de esta conferencia (profesores Kenneth H. Persons, Raymond J. Penn y Pilifh); La conferencia revistió un carácter experimental y de exploración. Se organizó en la convicción de que los administradores y los especialistas de todo el mundo, sobre quienes recae la responsabilidad, así como el deber intelectual y moral, de comprender y resolver los problemas del régimen de tierras, podrían contribuir considerablemente a conseguir en este aspecto un auténtico progreso mediante debates; al estudio intensivo, la presentación y la crítica de documentos y un intercambio de puntos de vista”.

La conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología en beneficio de las regiones menos desarrolladas, celebrada en Ginebra en 1962, reconoció la urgente necesidad de actuar en este sentido, pues “en el proceso de interacción, la reforma agraria, por ser en sí misma sobre todo un resultado de cambios técnicos y económicos, fortalecerá las repercusiones de los nuevos avances científicos y tecnológicos sobre la agricultura; la conferencia declaró que una reforma agraria que logre mejorar la posición económica de la población rural, crea en el campesino una nueva conciencia estimulando su interés por el desarrollo agrícola. La conferencia afirmó, asimismo, que “nuestros conocimientos en relación con los problemas de la estructura agraria están muy lejos de ser completos:

Alcance de una conferencia mundial sobre reforma agraria.

Resumimos brevemente y en forma provisional el alcance de una conferencia y los temas que se tratarían.

La conferencia se ocuparía de:

A.—1) La evaluación de los actuales sistemas de tenencia de la tierra, en su relación con los programas de desarrollo agrícola.

2) Diversas modalidades de reforma agraria, por ejemplo:

a) Redistribución de la tierra, particularmente la expropiación, distribución y organización de nuevas explotaciones.

b) Modificaciones de las relaciones entre propietarios y trabajadores agrícolas, inclusive los cambios de ley, para garantizar al trabajador.

c) Concentración parcelaria;

d) Superficie máxima y mínima de las explotaciones.

e) explotación agrícola conjunta y cooperativa.

f) Colonización, inclusive el asentamiento de poblaciones nómadas, con referencia también al papel del desarrollo de la comunidad.

B.—1) Medidas complementarias y de apoyo; crédito agrícola, cooperación, comercialización, desarrollo de la comunidad, extensión agrícola y política fiscal.

Se prestará una atención especial a las instituciones locales de carácter cívico y cooperativo con el objeto de asegurar la participación del pueblo en el desarrollo agrícola. Habría que examinar los servicios sostenidos por el gobierno, sobre todo en el campo del crédito, la comercialización, la extensión, educación y salubridad.

2) Las repercusiones de la reforma agraria sobre el desarrollo agrícola, económico y social, prestando especial atención:

a) La ocupación, los niveles de ingreso y la distribución de éste.

- b) La urbanización y la industrialización.
- c) La aplicación de nuevos métodos científicos y tecnológicos.
- d) Receptividad a los cambios socio-económicos.

El examen de los aspectos agrupados bajo (A) se concentrará sobre las facetas de planificación y ejecución de la reforma agraria. Esto exigirá que se presente una atención especial a los problemas siguientes:

- a) La integración de los programas de reforma agraria dentro de la planificación del desarrollo económico y general.
- b) Financiación de la reforma agraria;
- c) Evaluación de la ejecución y de las repercusiones finales de la reforma agraria.

El estudio de los aspectos agrupados bajo (B) no debe ser simplemente un examen general de las experiencias pertinentes, sino que se debe proponer evaluar críticamente la operación y la eficacia de los programas emprendidos y su contribución al desarrollo agrícola. Tratará de analizar la influencia de las medidas de reforma agraria sobre la promoción y la asepección de métodos y técnicas agrícolas nuevas y más eficaces, tendrá como meta descubrir el papel y la contribución de las medidas de apoyo, como por ejemplo; la consecución de créditos, la creación de servicios de comercialización, la aplicación de las investigaciones y la promoción de la enseñanza rural, así como la salubridad, de modo tal que la reforma agraria resulte eficaz y fructífera. Por último, definirá el papel de la organización rural y la actividad de grupos en la agricultura, por lo que se refiere a promover los objetivos de la reforma agraria, especialmente para superar las desventajas de las operaciones agrícolas en pequeña escala.

La conferencia deberá investigar si los programas de reforma agraria pueden, y hasta qué punto, eliminar gran parte de inmovilismo que caracteriza la vida agraria y acelerar los ajustes a los cambios en el ambiente económico.

La conferencia se dividirá en tres grupos de estudio siguientes:

- 1.—Problemas de régimen de tierras y de formas estructura-

les jurídicas como medidas de apoyo y base.

2.—Aspectos financiero y administrativo, inclusive las técnicas de evaluación.

3.—Aspectos sociales y económicos.

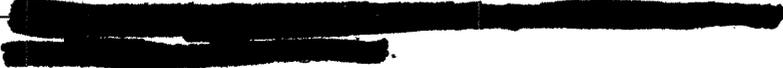
De la suficiencia y amplitud de esta contribución dependen los efectos en las condiciones sociales del cultivador y en el suministro de alimentos para la población en general, así como para la paz mundial. En la mayoría de los países en desarrollo, particularmente en Asia, Africa y América Latina, no es posible adoptar programas permanentes de progreso social, sin introducir ajustes estructurales en el régimen de la producción con el fin de que responda a las necesidades económicas y tecnológicas.

*“El construir con principios, es edificar con moral”.*

CAPITULO VI  
CONCLUSIONES

Tanto en el pasado como en el presente la reforma agraria ha encontrado obstáculos de tipo legalista y administrativo, por tal situación no ha sido posible que cumpla en forma satisfactoria su cometido solucionando los múltiples problemas del campo; tomando en cuenta los anteriores capítulos de este breve estudio es necesario enunciar en forma sencilla las conclusiones siguientes:

### CONCLUSIONES

- 1.—Es necesario la creación de una Secretaría de Estado encargada de atender los Asuntos y Planificación Agraria, para poder cumplir, el fin primordial del Derecho, la Justicia Social.
- 2.—
- 3.—Deverá reformarse las leyes en materia agraria, con el fin de suprimir la segunda instancia en el procedimiento agrario, creando una sola.
- 4.—Considerando la explosión demográfica del país, limitar la extensión de la pequeña propiedad.
- 5.—Considerando que está en contra de la equidad y distribución de la riqueza, derogar los mal llamados Certificados de Explotación Agrícola y Ganadera, pues protegen el monopolio de las tierras y sus derivados.
- 6.—La creación en las zonas ejidales y comunales de Cooperativas de Producción, como solución a la economía de subsistencia, que es anti-económica y anti-social.

- 7.—Considerando la explotación de que son víctimas los campesinos por parte de comerciantes voraces, crear Cooperativas de Consumo en las zonas agrícolas.
- 8.—Considerando el atraso cultural de la población agrícola, tecnificar la enseñanza con fines agrícolas y ganaderos.
- 9.—La creación de granjas familiares en zonas que actualmente son pequeñas propiedades, tan pequeñas que se les considera com minifundios.
- 10.—En lo que respecta al sistema de riego, deberá servir preferentemente a terrenos ejidales y comunales.
- 11.—Es necesario la urgente expropiación y nacionalización de la industria agrícola cañera.
- 12.—La urgente nacionalización y expropiación de la industria forestal.
- 13.—La creación de centrales de maquinaria agrícola para la población campesina.
- 14.—La ampliación del programa de vivienda rural.
- 15.—La creación conforme la producción agrícola-industrial de centros de trabajo.
- 16.—Llevar hasta el campo la institución del Seguro Social.
- 17.—La total supresión de la venta de bebidas alcohólicas en zonas rurales.
- 18.—La nacionalización de la Industria de Guanos y Fertilizantes.

## BIBLIOGRAFIA

CODIGO AGRARIO.—Con Ley de Reforma de 31 de diciembre de 1962.

LEGISLACION SOBRE AGUAS, BOSQUES, COLONIZACION, MINAS, PETROLEO.

UN NUEVO REGIMEN DE PROPIEDAD Y UN PUEBLO.—Natalio Vázquez Pallares.

LA ECONOMIA DEL INDIO.—Lucio Mendieta y Núñez.

REFORMAS AGRARIAS EN AMERICA.—Oscar Delgado.

SOCIOLOGIA DEL CAMPO.—Oscar Delgado.

LA SOBERIA DEL PUEBLO.—J. J. Orozco.

MEXICO Y SU REFORMA AGRARIA INTEGRAL.—Alejandro Rea Moguel.

TEORIA DEL DERECHO AGRARIO I, II.—Antonino C. Vivanco.

EMILIANO ZAPATA Y EL AGARISMO EN MEXICO.—Gildardo Magaña.

DERECHO AGRARIO.—Eduardo Pérez Llana.

TERROR EN EL CAMPO.—Braulio Maldonado S.

EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.—Lucio Mendieta y Núñez.

BOLETIN DE INFORMACION DE LA F. A. O.

ESTUDIO SOCIO-ECONOMICO DE LA F. A. O.