

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

PROYECCION SOCIAL DE LA REFORMA AGRARIA



BIBLIOTECA CENTRAL
DE ABOGADOS
PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

LUIS DE JESUS MORENO LIMON

MEXICO, D. F.

1971



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA DIRECCION-
DEL SR. LIC. GUILLERMO CAMACHO MANZUR, CATEDRATICO
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M., CON AUTO-
RIZACION DEL SR. LIC. RAUL LEMUS GARCIA, DIRECTOR-
DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE
DERECHO.

Con Carifio y Gratiud a mis Padres

Luis Moreno Guzmán

Y

Elvira Limón de Moreno.

A mi Esposa

Luz Irene Landa de Moreno

Abnegada e Inseparable Compañera

de mi Vida.

A mis Hijos

Luis Alfonso y

Fernando de Jesús

Con todo Cariño.

A mis Hermanos
Héctor Miguel,
Dulce María y
María Elena.

A mis Familiares
y Amigos.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
FINALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA.	3
a).- Concepto de Reforma Agraria	4
b).- Su finalidad desde el punto de vista de la entrega de la tierra	8
c).- Su finalidad desde el punto de vista del otorgamiento de crédito	8
d).- Su finalidad desde el punto de vista de la asistencia técnica	11
e).- Su finalidad desde el punto de vista de la planeación económica.	13
f).- Protección a la pequeña propiedad	14

CAPITULO II

DISPOSICIONES LEGALES QUE ESTABLECEN LAS INSTITUCIONES DE LA REFORMA AGRARIA.

a).- Artículo 27 Constitucional.	17
b).- Diferentes Leyes sobre dotación de tierra y aguas	29
c).- Leyes que establecen el crédito agrícola.	41
d).- Disposiciones que establecen la organización, planificación y asesoramiento técnico a los campesinos	55

CAPITULO III

ASPECTO SOCIAL DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO.

a).- Resolver el problema de los campesinos sin tierra y dar protección a aquellos a quienes se les ha otorgado	69
b).- Reconocimiento de los bienes comunales a los pueblos que los venga disfrutando en común	72
c).- Fraccionamiento de los latifundios	80
d).- Fomento y protección de la pequeña propiedad	86

CAPITULO IV

	Pág.
ASPECTO ECONOMICO DE LA REFORMA AGRARIA	
a).- Elevación social del campesino	114
b).- Creación de centros de trabajo	122
c).- Creación de centros de salud y protección al campesino	127

CAPITULO V

SUGERENCIAS DE CARACTER LEGAL PARA UNA NUEVA PROYECCION ECONOMICO Y SOCIAL DE LA REFORMA AGRARIA	134
CONCLUSIONES	159
BIBLIOGRAFIA	161

INTRODUCCION.

El problema agrario de cualquier pueblo y en cualquier época a estado siempre integrado por dos elementos principales: la tierra y el hombre; la tierra susceptible de producir riquezas y el hombre que trata de apoderarse de ella. Cuando estos elementos tierra y hombres evolucionan sobre una base de desigualdad y desequilibrio surge el problema agrario.

La cuestión agraria ha sido uno de los problemas que ha tenido México a través de los años, ya que nuestro país es tradicionalmente agrícola y tiene su principal actividad económica en la explotación de la tierra.

El problema agrario que existe en México, es de los más complejos, para su solución, se hace necesario el concurso de muchos factores y la aplicación eficaz de las disposiciones del Derecho Agrario.

Sabemos que de las masas populares que hicieron posible el triunfo de la Revolución, los campesinos siguen viviendo en condiciones de atraso, no obstante el espíritu de Justicia Social de las disposiciones de nuestra Carga Magna y de las Leyes Agrarias.

La Seguridad Social es un aspecto de la Reforma Agraria como lo asentamos en nuestro trabajo, que tiende a lograr el mayor bienestar posible para los campesinos y con tal propósito, se han dictado una serie de Leyes y Reglamentos que al mismo tiempo que pugnan por elevar el nivel económico social y cultural de la clase rural, buscan el desarrollo agrícola del país.

No se podrá hablar de progreso auténtico de México, mientras no se logre salvaguardar su riqueza humana del campo y de la ciudad, que es primordial para la conquista de metas superiores de beneficio nacional. Los pueblos como el nuestro, no pueden desatender el factor humano, sobre todo, a los económicamente débiles para forjarse un brillante porvenir. El campesino, a partir de la Reforma Agraria, ha sido objeto de atención y beneficios de la Seguridad Social. Los gobiernos revolucionarios le han restituido o dotado de tierras, --- aguas y bosques en las superficies necesarias para satisfacer sus necesidades; han creado nuevos centros de población agrícola para darle medios de subsistencia; han fomentado su pequeña propiedad; han creado un sistema de crédito para ayudarlo en la explotación de sus tierras; han construido obras de riego para lograr mejores cosechas. Se ha hecho extensivo el seguro Social para ponerlo a salvo de riesgos y contingencias de la vida, tanto de él como de sus familiares.- Existe el seguro que ampara sus cosechas y ganado contra las eventua lidades y accidentes que traerían el desastre de la agricultura y de la familia campesina. Es decir, se han buscado nuevas orientaciones a la Reforma Agraria con la tendencia de mejorar a la familia rural.

CAPITULO I

FINALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA.

- a).- Concepto de Reforma Agraria
- b).- Su finalidad desde el punto de vista de la entrega de la tierra
- c).- Su finalidad desde el punto de vista del otorgamiento de crédito.
- d).- Su finalidad desde el punto de vista de la asistencia técnica.
- e).- Su finalidad desde el punto de vista de la planeación económica
- f).- Protección a la pequeña propiedad.

a).- CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA:

El diccionario de la Lengua Española nos dice que Reforma es: la acción y efecto de reformar; Reformar viene del Latín Reformare-- que significa volver a formar, rehacer, reparar, arreglar, corregir-- o enmedar. Agraria del Latín Agrarius de Ager, Agri, que quiere decir campo o sea perteneciente o relativo al campo.

De acuerdo con lo anterior y anteniendo al Derecho que es lo que nos interesa, podemos decir que la Reforma Agraria es: "el cambio que en el orden jurídico opera en todo lo relativo á la tierra,-- bien sea en cuanto a la forma de posesión o bien en cuanto a los medios o métodos de explotación".

Los objetivos que podemos considerar como fundamentales en el proceso agrario, en lo cual han coincidido todos los tratadistas en la materia, son:

a).- Restituir la tierra a aquellos núcleos sociales que habían sido despojados por un régimen dictatorial.

b).- Satisfacer la demanda que planteaban los campesinos que habían abrazado la lucha armada.

c).- Destruir un sistema de producción ineficiente como era el latifundio y substituirlo por una estructura agraria, que permitiera un crecimiento agrícola más rápido, más eficiente y más acorde con nuestras necesidades de desarrollo económico y social. Este fin llevaba implícito el objetivo político de destruir a una clase feudal y conservadora que se oponía sistemáticamente al avance del país

d).- Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública- mediante la distribución de la tierra.

Estos objetivos los encontramos plasmados en todo nuestro proceso agrario.

No obstante estos múltiples objetivos, encontramos que en lo que podríamos denominar la primera etapa de la reforma agraria, los criterios restitutorio y dotatorio, privan sobre los criterios de cambio fundamental en la estructura agraria y de distribución de la riqueza.

Este enfoque se origina, entre otros factores, en el temor de dislocar la producción agrícola, al destruir los latifundios existentes que eran la base de nuestra producción.

El maestro Raúl Lenus García precisa algunos conceptos, al hablar de la reforma agraria en México, que es conveniente que conozcamos.

"Define la Reforma Agraria como una institución cuyo objetivo total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sig temas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social, distributiva, en beneficio de la población campesina".

El problema Agrario lo conceptúa como una cuestión compleja - de carácter socio-económico, fundamentalmente manifestada, inconveniente y perjudicial en las formas de tenencia de la tierra y en el sistema de explotación que se refleja en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y en un atraso general en la económia de la Nación, y el cual debe resolverse por medio de procedimien

tos técnicos que proporciona la ciencia.

Nos dice también que el Derecho Agrario, en sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el bien Común y la Seguridad Jurídica. (1)

El maestro Manzanilla clasifica las finalidades de la Reforma Agraria en Sociales, Económicas y Políticas y nos hace los efectos de la Reforma Agraria que en el aspecto social produjeron la movilidad vertical e intergrupal del campesino, entendida la primera como el ascenso de estratos o clases sociales, es decir, el antiguo peón al recibir la tierra tuvo abierto el camino para llegar a ser miembro de la clase media, y la segunda, como las facilidades sociales para pertenecer a los distintos grupos existentes en nuestro país. (2)

Debemos señalar como un hecho de suma trascendencia, que la Reforma Agraria fue la base esencial para el desarrollo de la comunidad rural y todas estas nuevas posibilidades que el campesino no tiene a su alcance, como consecuencia de nuestra Revolución, permitieron también, el desarrollo de la comunidad urbana.

Por lo que respecta a la importancia económica de la Reforma Agraria, fácil es entender que el desarrollo general del país no se

(1) Lemus Garcia, Raúl.- Panorama Actual de la Reforma Agraria en México, Pags. 7 y 8.

(2) Lic. Victor Manzanilla S. Introd. a la Ref. Agraria Méx.

hubiera logrado al mantenerse la estructura agraria del porfiriato-- y los sistemas de explotación de la tierra que entonces existían. Se encuentra plenamente probado que la estructura agraria ha promovido el aumento en el ingreso, consumo y producción del campesino, permitiendo el incremento de la industrialización del país a una tasa muy elevada.

La Reforma Agraria representa un factor en la nivelación de nuestra balanza de pagos y ejerce decisiva influencia en los coeficientes de importación y exportación. Por otra parte, ha permitido la elevación de los renglones de ingresos del propio Estado, al ser factor en el aumento de la producción agrícola.

Por esto consideramos importante expresar que a pesar de estar claramente definida nuestra Reforma Agraria en las disposiciones constitucionales y leyes reglamentarias, es trascendental la forma que escoge el Gobierno para cumplir con dichos preceptos, y es precisamente la política agraria o el programa agrario que se formula el que contiene la forma y medios que el Gobierno selecciona para darle vigencia social a dichos imperativos de conducta.

De las primeras consecuencias que se lograron al ejecutarse los lineamientos constitucionales del Artículo 27 de la Carta Magna mencionada el cambio en la estructura agraria del país. En efecto: hasta 1910 el país se hallaba dividido entre grandes latifundios, -- ranchos, pequeñas propiedades agrícolas y algunas propiedades comunales.

Al comenzar a ejecutar la Reforma Agraria la estructura agraria del país cambió, estableciendo tres tipos de propiedad: el eji-

do, la propiedad comunal y la pequeña propiedad. Al latifundio se le impuso una modalidad; su fraccionamiento hecho por su dueño y la venta de las porciones que resultaban cuando no fuerza expropiado para la satisfacción de necesidades agrarias de los núcleos de población.

Ya hemos visto que la ejecución de la Reforma Agraria en nuestro país produjo, como consecuencia, el aumento del volúmen de la producción agropecuaria e hizo subir el volumen físico y el valor de las exportaciones disminuyendo, consecuentemente, el volúmen físico y el valor de las importaciones en estos renglones.

Desde el punto de vista social, no debe escapar el importante hecho de que la Reforma Agraria propicia el movimiento de la población, lo cual trae como consecuencia aliviar la presión demográfica sobre la tierra. Ya se ha dicho que uno de los peligros que tiene ante sí el desarrollo económico, es precisamente la presión demográfica sobre los recursos disponibles.

b).- FINALIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ENTREGA DE LA TIERRA

Entendemos que la tierra por sí sola no es productora de riquezas, por lo que es necesario que toda la tierra disponible se distribuya entre los campesinos del país, distribución que debe de hacerse atendiendo a la calidad de la tierra y a las necesidades de la región, a fin de que cada unidad de dotación pueda producir lo indispensable para el sostenimiento del campesino y su familia.

c).- FINALIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL OTORGAMIENTO DE CREDITOS.

Un factor de vital importancia, que conjugado con la distribución de la tierra y con el trabajo humano, basado en principios técnicos

cos, harán que nuestros campesinos superen su situación económica, es el crédito mismo que debe ser oportuno, bastante y barato; pues de lo contrario aún cuando tengamos a un campesino con la tierra suficiente y con conocimientos agrícolas, sino tiene el refaccionamiento crediticio indispensable, no podrá hacer que la tierra produzca.

Los ejidos y los núcleos de población comunal pueden obtener crédito de instituciones oficiales y de instituciones y personas privadas. El Código Agrario señala entre las primeras a las siguientes:

En forma preferente al Banco Nacional de Crédito Ejidal y los similares que se funden.

El Banco Nacional de Fomento Cooperativo y demás instituciones similares que se funden.

Instituciones descentralizadas del Estado a las que se les delegue o encomiende la organización de los ejidos o suministro de créditos.

Los ejidos pueden operar también en materia de crédito, con instituciones o personas privadas. En este caso la Secretaría de Agricultura vigilará las operaciones, disposición impracticable porque la Secretaría de Agricultura no puede intervenir en todos los contratos de préstamo. El crédito agrícola es desde luego factor importantísimo en el desarrollo económico agrario, es evidente que si no son fomentados el crédito agrícola el seguro de igual naturaleza, la construcción de almacenes agrícolas de depósito, etc. no podrán garantizarse ni el nivel mínimo de precios rurales, ni el mercado agrícola, pilares de la economía rural.

La naturaleza de los bienes a que se destina así como el sector social a que se dirige, hacen del crédito agrícola, un problema de no fácil resolución. No es bastante repartir la tierra, dotar de ella al campesino, es necesario otorgar los recursos necesarios para que pueda cultivarla, hay que recordar además, que las tierras son de mala calidad y se necesita a más de la inversión de un número considerable de pesos, la asistencia técnica de quien sepa arrancar a un suelo pobre el producto que sostenga económicamente al hombre del campo. Se deduce pues la gravedad que reviste el aspecto crediticio del agro mexicano. No en vano el Doctor Mendieta y Nuñez a dicho "... No exageramos, por lo mismo, al afirmar que el aspecto económico del problema agrario, o sea la organización del crédito destinado a los agricultores, es de vital importancia para México". (3)

. El crédito agrario debe ser a plazo largo, es decir mientras el campesino puede obtener utilidades de la obra para la cual lo solicita; A interés bajo, ya que dadas las precarias condiciones del campesino no podría pagar un interés alto a mas que de ser así, desvirtuaría la naturaleza que le dió origen; oportuno, es decir darse para el lugar y momento en que tenga eficacia. Se agrega a las tres características anteriores, la de que debe estar garantizado por un sistema especial; no debe de ser objeto de ninguna afectación, resulta de ahí que debe regirse por un sistema especial de garantías que

(3) Mendieta y Nuñez Lucio - el Crédito Agrario en México - México - 1933

se traduce en la existencia de tres clases de préstamos, el de avío, destinado a gastos inmediatos de cultivo, tales como la compra de semillas, pago a los jornaleros, etc, el refaccionario para comprar y reponer objetos y útiles de labranza, maquinaria, animales, etc, y, por último e inmobiliario que se destina para la construcción de presas, canales, edificios, etc. Así pues, el crédito agrario como puede concluirse es el elemento sine qua non del progreso económico del campo mexicano.

Cuando gracias al reparto de ejidos y al crédito agrario perfectamente constituido el campesino mexicano mejore su situación económica, enviara a sus hijos a la escuela, bien alimentados y vestidos y ellos serán el brote de nuevas y mejores generaciones.

Queda pues expuesto que el crédito agrario es factor determinante en la integración de la economía nacional.

d).- SU FINALIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ASISTENCIA TECNICA

La tierra unicamente mediante el trabajo del hombre es como puede producir satisfactorios resultados, este trabajo para que rinda más, debe estar basado en principios de tipo técnico y científico; es en otras palabras hacer llegar al campesino los conocimientos elementales para que pueda explotar la tierra técnica y científicamente utilizando abonos, semillas mejorada, sistema de riego, la maquinaria agrícola que requiere y otros elementos de vital importancia para la mayor productividad de la tierra.

La función de la técnica en el campo y en su explotación resulta por hoy insuficientemente aplicada, manifestándose en los siguientes

tes problemas.

Se observa el fenómeno de que la tecnificación aparece más en las zonas que se dediquen a explotar productos de exportación y a -- contrario sensu slvo productos como café, azúcar y cacao las zonas - que se dedican a satisfacer el consumo interno se encuentra, por lo general en notorio retraso técnico.

Zonas intensamente cultivadas y otras sin incorporarse a la - producción. Es aquí donde la ley del rendimiento decreciente se ad- vierte con mayor claridad, cuando en zonas de gran intensidad en el cultivo, aquellas en que labora un número mucho mayor del aconseja-- ble de individuos, se tiene por resultado que en proporción se dan - niveles muy bajos en rendimientos.

Por otro lado hay zonas por cultivar, pero sin embargo ésta - demasía suele ser inaprovechada en virtud de que para ello se requie re una gran cantidad de obras de infra-estructura. No obstante lo an terior y que el problema no se resuelve, estas zonas están disminu-- yendo dada la presión tan grande que ejerce la explosión demográfi-- ca.

Elevados costos de cultivo, ésta problemática es creada esen cialmente por la ausencia de políticas de crédito, de seguros de sa- larios, de costos de semillas y de medios mecánicos, además de la men cionada falta de aplicación tecnológica en virtud de no contar con - una verdadera investigación de técnicas de producción, de adaptación- de técnicas extranjeras, más avanzadas, contando de antemano con su- conciente aplicación del medio. Y en términos generales a la caren- cia de un apropiado estudio de recursos hidráulicos de suelos, de clima-

y de los factores generales.

En cuanto a una economía dirigida se nota esencialmente una falta de un programa dirigido; es necesario encuadrar las regiones-- a una producción científicamente planificada y llevada a cabo relacionándola con los factores internos y externos con que tenga relación.

Hemos de citar la Necesidad de utilizar de la mano de obra -- con carácter intensivo, a efecto de ocupar en mayor proporción el -- excedente de mano de obra que se va generando en cantidades elevadas a causa del crecimiento demográfico.

e):- SU FINALIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PLEANEACION ECONOMICA.

Normalmente la Secretaria de Agricultura y Ganadería debe --- "organizar y mantener al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer los - medios y procedimientos para mejorar" (Art. 9 frac. XII, Ley de secretarías de estado de 1958). (4)

Observamos que la Secretaria de Agricultura y Ganadería técnicamente tiene una actividad económica agrícola; en consecuencia, por ley, está más vinculada con las ayudas que hagan al campesino producir más y mejor y más racionalmente.

Su departamento de promoción de plantas avícolas proporciona instrucciones impresas gratuitas; además, proporciona servicio técnico que incluye el veterinario; y en casos excepcionales previa la investigación económica dota de gallineros y de pie de cría a los cam-

(4) Ley de Secretarías y Departamento de Estado. 1958.

pesinos muy necesitados. Pone especial interés en las solicitudes correspondientes a mujeres, porque son ellas mediante la avicultura, - las que explotan un renglón auxiliar que coadyuva a mejorar la economía de los hogares campesinos. Esta Secretaría también se encarga de establecer Centros Experimentales de semillas, fertilizantes, Pastos campos de demostración y todo aquello que ayude a elevar la calidad y cantidad de nuestra agricultura.

Através de su departamento de extensión agrícola se dirige al -- campesino, tratando de ayudarlo: En cada entidad federativa hay un -- delegado que visita periódicamente a los demás delegados que trabajan por zonas, quienes a su vez tienen obligación de hacer visitas -- periódicas a su zona, formulando programas de trabajo.

f).- PROTECCION A LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

La pequeña propiedad es institución de nuestro Derecho Agrario, creada por la Revolución Mexicana, pues si bien era ya concepto económico universal, adquiere en nuestra Constitución de 1917, perfiles Institucionales al considerarla como uno de los puntos básicos -- de la Reforma Agraria, y al elevar su respeto al rango Jurídico de -- garantía Constitucional. Es indudable que se requiere hoy mas que nunca una correcta reglamentación del régimen legal sobre la pequeña -- propiedad en que se haga una aplicación justa del artículo 27 de nuestra Constitución, para la mejor protección de la misma. Por ello la pequeña propiedad aún considerada en su extensión máxima debe respetarse su existencia y desarrollo en virtud de las razones fundadas -- que de carácter económico y social tuvieron en cuenta los Constitu--

yentes de Querétaro.

Por lo tanto mientras no se dicte la Ley reglamentaria de la fracción XV del artículo 27 constitucional, que determine el procedimiento para precisar cuando una pequeña propiedad agrícola esta en explotación, no se debe incluir este concepto, para que la pequeña propiedad agrícola y ganadera sea afectada.

Si al ejecutarse una Resolución Dotaria no existen los predios afectables en el lugar que señala la propia resolución, no debe pretenderse ejecutar en lugar distinto o después del radio de afectación de 7 kilometros y muchos menos en otros Municipio de la Entidad Federativa. Que al ejecutarse las resoluciones se entreguen precisamente tierras de la calidad que se señala y no de otras distintas en perjuicio de los afectados.

Que se dicten en Segunda Instancia las Resoluciones negativas que proceda, cuando por razones legales o porque no existen tierras afectables, no pueda dotarse al poblado solicitante. Pues esta situación de incertidumbre inmoviliza técnica y económicamente la presunta propiedad afectable y deja latente un clima de intranquilidad y se propician las invaciones ilegales.

Además en materia Agraria, deberan cumplirse las garantías -- que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, para el efecto de que los pequeños propietarios agrícolas y ganaderos tengan los -- mas elementales derechos constitucionales.

CAPITULO II

DISPOSICIONES LEGALES QUE ESTABLECEN LAS INSTITUCIONES DE LA RE-- FORMA AGRARIA.

- a).- Artículo 27 Constitucional.
- b).- Diferentes Leyes sobre dotación de tierra y aguas.
- c).- Leyes que establecen el crédito agrícola.
- d).- Disposiciones que establecen la organización, planificación y asesoramiento técnico a los campesinos.

a).- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Para apreciar si el Artículo 27 constitucional cumple con su cometido, es necesario hacer una breve reseña de sus partes integrales antes de remontarnos a sus orígenes, deduciendo si sus preceptos alientan ya la actividad de nuestro pueblo o si resultan aún deficientes frente a sus actuales necesidades.

Es preciso decir que en el mencionado artículo se legisla sobre diversos aspectos tales como aguas, minerales, petróleo, etc.; pero el que más nos interesa es el relativo a la cuestión agraria, donde sus redactores logran destacar en todo momento el profundo sentido humanista que inspiró sus disposiciones.

La primera declaración que hace es: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Basaron este postulado los constituyentes del 17 en la llamada Teoría Patrimonialista del Estado, -- por virtud de la cual los reyes de España adquirieron en la Colonia -- todo el territorio mexicano en propiedad privada y así lo conservaron hasta la Independencia, sucediéndolos en sus derechos la República Mexicana. Esta falsa teoría hace necesario señalar que, en realidad, -- lo único que tiene nuestro Estado es un dominio eminente sobre el territorio. Sigue diciéndonos la declaración, que siendo la Nación la actual propietaria, reconoce y establece que la propiedad privada que se ha formado y en lo futuro se continúe integrando, se hará por la--

transmisión que la Nación haga del dominio directo de la propiedad, - en beneficio de los particulares. Aquí se manifiestan las teorías de la pequeña propiedad como función social.

Reconoce el Legislador Constituyente la facultad absoluta del Estado para expropiar por causas de utilidad pública "mediante" indemnización, aplicándose dicha expropiación para cubrir las necesidades de los núcleos de población: pueblos, rancherías, comunidades, -- etc., y tocándole a las autoridades administrativas fijar el concepto de utilidad pública.

En otro párrafo se aprecia la acción decisiva del Estado, para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y la distribución equitativa de la riqueza pública, cuidando siempre de imponer las modalidades que dicte el interés público. Se protege y fomenta el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, tratando de crear nuevos centros de población agrícola, con tierras y aguas suficientes.

El Artículo 27 declara, en otro párrafo, que serán nulas todas las resoluciones, operaciones y diligencias de deslinde, enajenaciones, concesiones, composiciones, etc., que hayan privado a las comunidades de sus tierras, aguas y bosques, y que se hayan verificado en contravención con lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856, manifestando así su deseo de hacer justicia al trabajador del campo mediante su independencia económica, para seguir ordenando que cuando las restituciones quedaran justificadas o cuando los pueblos carecieran de tierras o aguas o no las tuvieran en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades, tienen derecho a que se les dote de --

ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, pero respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. Se dispuso asimismo que a los pueblos que conservaran el estado comunal se les capacitaría legalmente para gozar en común de sus tierras, montes y aguas.- En el mantenimiento de la propiedad comunal encontramos otra meritoria reivindicación, puesto que la comunidad, el pueblo y el municipio son el pivote que vincula a la familia con el Estado.

Con la mira de evitar en lo futuro la concentración y amortización de la propiedad, el Artículo 27, que reseñamos, adopta un sistema por el que declara revisables todos los contratos y concesiones -- realizadas al amparo oficial a partir del año de 1876, que trajo como consecuencia el monopolio de las riquezas naturales de la Nación y -- autoriza al Ejecutivo de la Unión para, cuando entrañen lesiones al interés público, anule tales operaciones.

Restringe la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas a los extranjeros, a las sociedades civiles y a las comerciales por acciones, a la beneficencia pública o privada, a los bancos; la prohíbe totalmente a las corporaciones religiosas, y la concede a los núcleos de población que guarden el estado comunal, la reconoce igualmente a los Estados, Distrito y Territorios Federales, y a los municipios sólo para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para sostener los servicios públicos.

Crea una nueva dependencia del Ejecutivo, el Departamento Agrario (que sustituye a la Comisión Nacional Agraria), un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco miembros, una Comisión Mixta, Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales.

Tal es, a grandes resgos, la estructura agraria de nuestro Artículo 27 de la Constitución.

A México se le reconoce la gloria de ser el primero que consiguió en su Carta Magna disposiciones de trascendencia tal como son los Artículos 27 y 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917. Disposiciones que se gestaron cuando el Congreso Constituyente de Querétaro, inició en su período de sesiones el 10. de diciembre de 1916. El proyecto de Constitución que entregó Don Venustiano Carranza entrañaba algunas reformas de tipo político a la Constitución del 57, así como ciertas modificaciones al Artículo 27 de la Constitución; pero, en lo referente al campo de las transformaciones sociales, nada se mencionaba. El proyecto fue elaborado por los señores J. Natividad Macías y L. Manuel Rojas y supervisado por Carranza, y se presentó al H. Congreso de la Unión, con la esperanza de que así se aprobara, so pretexto de la limitación de tiempo con que se contaba; pero, F. J. Múgica expresa la necesidad de hacer un dictamen cuidadoso, dado que era menester la reforma de casi todos los artículos de la Constitución del 57, y hace un llamado urgente a la responsabilidad histórica de los constituyentes. Se hacen presentes entonces los anhelos revolucionarios, las nuevas tendencias sociales, que exigen sean incorporados principios plenos de justicia social dentro de la Constitución, para que se establezca la base del mejoramiento económico y social de la clase trabajadora y campesina, para que reciban, al fin, esos postulados de defensa perenne de sus derechos.

Para esto, dice Molina Enríquez que Carranza no cedía a las pretensiones de reforma a su proyecto; pero, apegándose a su espíri-

tu de lealtad al orden institucional que proclamaba, o tal vez por recelo a Obregón, cejó en su empeño. Entonces se elaboró otra iniciativa con respecto al Artículo 27, en la que figuraban varios diputados encabezados por el Ing. Pastor Rouaix; iniciativa que se apartó del proyecto de Constitución antes mencionado.

La obra de Pastor Rouaix, "Génesis de los Artículos 27 123 de la Constitución Política de 1917", nos revela los orígenes de esas -- dos disposiciones nuevas en el mundo jurídico, ya que el autor fue -- quien presidió las reuniones para su redacción. Es de mencionarse -- también la labor de Don Andrés Molina Enríquez, quien demostró igual -- empeño en la elaboración de esas disposiciones. (5).

El buen éxito obtenido con el Artículo 123 hizo que los consti -- tuyentes interesados en la política agraria apremiaran la continuación de las reuniones. Previamente a esto, el Ing. Pastor Rouaix comisi -- ó al Sr. Molina Enríquez, ilustrado en materia agraria, para que es -- tructurara un proyecto de dicho artículo. Poco tiempo después, se -- presenta en la primera reunión de la Comisión Redactora del Artículo -- 27 el antedicho proyecto, que expresaba: "Serían derechos territoria -- les legítimos todos los adquiridos por títulos, posesión y hasta por -- simple ocupación de recorrimiento...etc." Sin embargo, Molina Enrí -- quez nos dice que los diputados no se compenetraron del asunto y pi -- dieron se redactara por afirmaciones directas y enumeraciones preci -- sas. Se criticó el proyecto y Pastor Rouaix apunta que pecó en detri -- mento de la claridad por su exagerada extensión.

(5) Genesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Pastor Rouaix.

Ante tal situación la Comisión Redactora empezó a elaborar el Artículo 27 sobre nuevas bases, y el proyecto de Molina Enríquez fue desechado. Es de señalar que en el seno del Constituyente los radicales siempre apoyaron las reformas del carácter social. La Comisión Redactora desplazó sus temores nabidos en el Constituyente de 57, en el sentido de creer intocable el derecho de propiedad privada, y trató el Problema Agrario en toda su importancia y de acuerdo con las experiencias recibidas.

Por fin se dio término al proyecto, que registró pocas reformas, cuando fue aprobado por el Constituyente de Querétaro. El 24 de enero de 1917 la Comisión Dictaminadora lleva ya una Exposición de Motivos escrita por Molina Enríquez; la Comisión modificó el orden de las cláusulas del proyecto; es tratado ya lo relativo al subsuelo y, después de que la Comisión aumentó y suprimió varios detalles, es presentado, finalmente, el día 29 de enero de 1917 al Congreso Constituyente, quien, dado lo trascendente del asunto, acordó declararse en sesión permanente hasta terminar con los esenciales postulados que faltaban de aprobación. El debate terminó a las 3.30 horas de la mañana del día 30 de enero de 1917. Aprobado definitivamente el Texto Constitucional, pasó al Ejecutivo para los efectos constitucionales, y se promulgó el 5 de febrero del mismo año.

Es en el Artículo 27 Constitucional donde se logra un equilibrio económico-social, al regular la propiedad territorial; donde se consolida la soberanía de la República Mexicana sobre su territorio; donde se fija el dominio privado sobre el suelo, productos del subsuelo y aguas; se determina la capacidad de adquisición sobre la pro-

piedad, señalándose a quienes no la pueden adquirir; se sustenta con carácter definitivo lo concerniente al Ejido Mexicano, al activarse la dotación de tierras y aguas a los pueblos, y se determina la pequeña propiedad, cuya coordinación es la secuela de la paz interna de la patria. En ese artículo, además aparece la institución de la expropiación por causas de utilidad pública, mediante indemnización, cuyos preceptos tienden a desplazar la dura experiencia del latifundismo, por medio de la restitución o del otorgamiento de tierras y aguas; se trata también de crear una población rural próspera; se le da al Estado intervención para que regule la economía en beneficio colectivo, conjugando así las funciones sociales con los derechos de los hombres.

Las críticas que se le han hecho por su mala redacción, su empleo incorrecto de palabras, cuya significación pudiera abarcar diferentes connotaciones; su forma literaria que aparece poco ordenada y que se complica con esa división en párrafos y fracciones, que denota inmediatamente una mala organización de las materias que trata; éstas y otras críticas que se han hecho al Artículo 27, han dado origen a multitud de controversias. Sin embargo, todo lo anterior puede pasarse por alto, si nos detenemos a considerar que su trascendencia consiste en ser una acción propulsora y estimulante de las conquistas sociales de nuestro pueblo, sacadas de la entraña misma del campo mexicano y vertidas en leyes que tocó al Estado concretar y por ello nuestro país se ha destacado como uno de los países socialmente más avanzados.

PRINCIPALES LEYES REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, fue la primera -- ley reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución y de la Ley de - 6 de enero de 1915. Resume el contenido de las principales circula-- res expedidas por la Comisión Nacional Agraria, y señala, además, nuvos preceptos de gran importancia política, aunque finalmente resultó pobre y confusa frente al complejo problema que se trataba de resol-- ver.

Por primera vez en la legislación agraria se intentó fijar la-- extensión de los ejidos, señalándose ésta en forma bastante vaga, di-- ciendo que sería la extensión suficiente de acuerdo con las necesida-- des de la población, la calidad agrícola de las tierras, la topogra-- fía del lugar, etc., para que cada jefe de familia obtuviera una uti-- lidad equivalente al duplo del jornal medio de la localidad, dando lu-- gar con la elasticidad de este precepto a la irregular aplicación de-- la ley.

Es necesario hacer notar que la Ley de 6 de enero de 1915, el-- Artículo 27 constitucional y la Ley de Ejidos consideraban como proce-- dimientos para dotar de tierra a los pueblos que la solicitaban, el - expropiatorio, en el que el expropiado sólo interviene para recibir - el precio de la expropiación.

La Ley de Ejidos introdujo una serie de requisitos y trámites-- que resultaron excesivos, provocando, por su extrema lentitud, la in-- conformidad entre los revolucionarios. Más tarde, el Reglamento Agra-- rio expedido el 22 de noviembre de 1921, resultó fatal para la Refor-- ma Agraria, pues abandonó el procedimiento expropiatorio para dar in--

gerencia a los propietarios afectados que presentan observaciones sobre los censos ejidales y en general toda clase de escritos, pruebas y alegatos en su defensa; es decir, convirtió el procedimiento expropiatorio en una especie de juicio, que los latifundistas aprovecharon para pedir amparo valiéndose de los errores y lagunas que contenía el Reglamento Agrario, y para defenderse de toda afectación.

Ante esta situación gravísima, señala el Lic. Lucio Méndieta y Nuñez, la Suprema Corte no tenía más remedio que amparar a los propietarios afectados.

En atención a deficiencias legales en el procedimiento, que -- eran muy frecuentes, se encomendó al Licenciado Narciso Bassols la redacción de un nuevo ordenamiento y este brillantísimo jurista formuló la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de ---- abril de 1927, reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución:

Entre los pocos aciertos de esta ley cabe destacar estos dos: -- indicó de manera concreta la extensión de la parcela ejidal (de tres a cinco hectáreas de tierras de riego y extensiones más o menos equivalentes en las de otras clases) y, por primera vez, estableció con -- precisión el respeto a la pequeña propiedad y a ciertas propiedades -- sembradas con cultivos valiosos.

Era necesario ya obtener una codificación congruente, armónica y asentada en sólidos principios jurídicos, y así lo entendió el licenciado Narciso Bassols al formular dicha ley, sólo que, desgraciadamente, se partió de un punto de vista completamente equivocado, por -- que en ella se trató de organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inatacable constitucional ---

mente. (6).

El Lic. Narciso Bassols, en la exposición de motivos dice: "Es indudable que todos estamos de acuerdo en cuanto a que, si se quiere respetar el Artículo 14 Constitucional, es indispensable que a un propietario se le prive de sus derechos o posesiones mediante un juicio seguido ante tribunales competentes, conforme a leyes anteriores al momento de la iniciación del procedimiento y observando en el caso, - las formalidades esenciales, según expresa textualmente el precepto - susodicho".

De esta manera, convirtió Bassols ese procedimiento en un verdadero juicio ante autoridades administrativas, y así, de la solicitud de ejidos presentada por un pueblo, se corría traslado a los propietarios circunvecinos que pudieran resultar afectados, como si fuera una demanda, y éstos contestaban, abriéndose un período de alegatos y --- pruebas para concluir con una resolución que era una verdadera sentencia.

Dicha ley, de innegable valor jurídico, hubiese sido de gran utilidad para la clase campesina, si al autor no se le hubiera escapado el hecho de que tanto la Ley de 6 de enero de 1915, como el Artículo 27 de la Constitución, expresamente establecieron que para dotar - de tierras a los pueblos que las necesitasen se recurriría a la expropiación de las grandes propiedades, no teniendo por que ajustarse este procedimiento expropiatorio a las exigencias del Artículo 14 Cons-

(6) La Nueva Ley Agraria.- Narciso Bassols antecedentes Mex. 1927.

titucional. Lo único que puede reclamar el propietario es la indemnización, pero no puede tener ingerencia en la expropiación, ya que ésta se basa en el interés público y este interés no puede esperar largos trámites de un juicio.

Las tierras expropiadas pasan a ser propiedad del Estado, de donde éste, con las propiedades adquiridas mediante expropiación, responde a la solicitud de tierras que le formulan los campesinos.

No debemos confundir la expropiación con la destitución de tierras, en la que el propietario sí tiene el carácter de demandado, --- puesto que responde con sus bienes a las resultas del juicio.

El establecimiento del juicio agrario tuvo dos resultados negativos: a) la inmoralidad de la burocracia agraria, y b) el retardo y la confusión en los procedimientos.

Cuando se dio ingerencia a los propietarios en la tramitación para la dotación de tierras, empezaron éstos a sobornar a los funcionarios y empleados encargados de realizarlas o de mover influencias a su favor, llenándose de juicios de amparo los juzgados de Distrito y la Suprema Corte de Justicia, lo que entorpecía la Reforma Agraria, - pues cuando se les concedía la suspensión del acto reclamado, con frecuencia obtenían la protección de la justicia federal en la sentencia definitiva, presentándose así, el gravísimo problema de desalojar a - cientos o miles de campesinos de las tierras que se les habían entregado en dotación, después de cinco o más años de estarlas ocupando. - Aun cuando la mayoría, de estas sentencia no pudieron hacerse efectivas, las pocas que lograron realizarse constituyeron un verdadero atentado a la clase campesina.

La Ley Bassols, por demasiado legalista, amenazaba alargar los trámites para las dotaciones y restituciones y por eso levantó protestas y críticas que obligaron a modificarla. El 11 de agosto de 1927 se expidió una nueva ley que fue reformada y adicionada en enero de 1929 y que el 21 de marzo de ese mismo año recibió nuevas adiciones para terminar, poco después, refundiendo la precitada ley y sus reformas en una nueva ley denominada de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que a su vez fue reformada el 26 de diciembre de 1930 y, posteriormente, el 29 de diciembre de 1932.

Toda esta serie de medidas legales tendientes a poner remedio a la situación creada a raíz de la expedición del Reglamento Agrario no lograron su propósito hasta que el Congreso dictó el Decreto de 23 de diciembre de 1931, que modificó al Artículo 27 constitucional, en el sentido de que los propietarios afectados con las resoluciones agrarias no tendrían ya recurso alguno, ni podrían promover el juicio de amparo en contra de tales resoluciones.

El 9 de enero de 1934 se volvieron a introducir reformas en el Artículo 27 constitucional, entre ellas una de las más importantes es la que creó al Departamento Agrario en vez de la Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Agrarias Mixtas, en vez de las Comisiones Locales; y los Comisariados Ejidales como representantes de los ejidos.

Con estas reformas, y en vista de la multiplicidad de leyes y decretos que habían creado una situación caótica en la legislación agraria, se hizo necesario unificar ésta y ponerla de acuerdo con el nuevo texto del Artículo 27 de la Constitución, todo lo cual se intentó en el primer Código Agrario de 22 de marzo de 1934, que vino a se-

ñalar una orientación jurídica lógica y racional en la materia.

Es claro que este código no fue perfecto; pero significó un -- progreso definitivo en la expresión jurídica de la Reforma Agraria, -- al reunir todo lo concerniente a ella en un solo ordenamiento.

b).- DIFERENTES LEYES SOBRE DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.

El Derecho Agrario Mexicano surge jurídicamente del artículo - 27 de la Constitución Federal promulgada en 1917 y sus principales pre supuestos jurídicos son los siguientes:

1.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

2.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utili dad pública y mediante indemnización.

3.- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a - la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, -- así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales- susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa - de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este ob- jeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de -- los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola-- en explotación, para la creación de nuevos centros de población agríco la con las tierras y aguas que le sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos natu rales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la so

ciudad. Los núcleos de población que carecen de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

4.- Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales hasta su desembocadura en el mar, lagos lagunas o esteros de propiedad nacional, las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos cuando el cauce de aquellos en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límite al territorio nacional o a dos Entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República, la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino o cuando el límite de las riberas sirvan de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino, las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos-

y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, para cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corren o en los que se encuentren depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se se considerará interés público y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En la fracción XI del citado precepto se estableció en el año de 1934 una reforma constitucional mediante la cual se formaron los siguientes organismos oficiales:

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

b).- Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c).- Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales y de un representante de los campesinos cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorios y Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas

cas y reglamentarias determinen.

d).- Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e).- Comisariados ejidales por cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Sintetizando el sistema agrario constitucional establecido en el precepto que se comenta, se advierte que la redacción y la ordenación del mismo presenta determinados defectos técnicos y gramaticales: el Dr. Mendieta y Nuñez reconoce que en él existe sin embargo una coordinación lógica y un conjunto de principios jurídicos establecidos -- con pleno conocimiento de los antecedentes de la propiedad agraria en México. (7).

El Estado establece su dominio preeminente sobre las tierras y aguas comprendidos dentro de los límites del territorio nacional, así como también su derecho para expropiar esas tierras y aguas; siempre que lo exija el interés social, así como para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte ese interés. Se estatuye el restablecimiento económico de los pueblos rurales por medio de la dotación y restitución de las tierras, y aguas, a fin de que siempre tengan -- lo necesario para su sostenimiento y desarrollo. Se considera necesaria la creación de una clase media suficientemente fuerte para que -- sirva de intermediaria entre la clase poderosa y los humildes; la protección decidida a la pequeña propiedad, así como su creación y desa-

(7) Mendieta y Nuñez Lucio.- El Problema Agrario en México Pág. 185 Edición 1966 Edic. Porrúa.

rrollo mediante el fraccionamiento forzoso de los latifundios con objeto de destruir las grandes concentraciones agrarias económicamente-desastrosas para la clase menesterosa.

Para evitar nuevas acumulaciones territoriales se fija la extensión de un máximo de superficie a la propiedad agraria y se prohíbe a toda clase de sociedades la adquisición de tierras rústicas, creando por último el patrimonio de familia como corolario de una obra que tiende a asegurar el bienestar de las clases campesinas.

No obstante la creación de tan inmejorables instituciones, la redacción un tanto casuística del precepto, prevee que los derechos de la nación y las de los particulares o de corporaciones agrarias se mezclen y se confunda con las disposiciones de carácter procesal, haciendo casi imposible determinar hasta donde llegan unas y en donde comienzan las otras. La consagración constitucional de los derechos y obligaciones de carácter agrario relativas al Estado, a los particulares y a las diversas corporaciones agrarias, otorga a éstos facultades y deberes, la funcionalidad del bienestar y la justicia sociales, así como el cumplimiento de los fines propios de la administración pública que son la satisfacción de los intereses y las necesidades del pueblo el uso y aprovechamiento del agua en forma cada vez más racional, con objeto de llevar a cabo en forma integral no sólo la reforma social y agraria, sino también a todo el grado de diversificación de la técnica para el aprovechamiento integral de la tierra y el agua. Impugna rabiosamente el novedoso precepto durante las épocas recientes a la proclamación de la Carta Magna el sistema fué adoptado casi-

un año después por la Constitución alemana en 1918 y posteriormente - introducida en la legislación fundamental de otros muchos países, merece consignarse la adopción de los principios agrarios de carácter sustantivo en resoluciones de carácter internacional como la ONU y en tratados y convenios como la carta de Punta del Este, todo lo cual ha dado nacimiento a la disciplina del Derecho Agrario.

LEY DE AGUAS DE PROPIEDADES NACIONAL DE 30 DE AGOSTO DE 1934 -
Y SU REGLAMENTO DE 24 DE MARZO DE 1936.

La Ley de Aguas de Propiedad Nacional vigente de 30 de agosto de 1934, tiene como fuente directa el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, del cual es reglamentaria.

Los artículos 1o. y 3o. de la mencionada Ley de Aguas enumeran las aguas de propiedad de la nación copiando literalmente la fracción constitucional reglamentando en la fracción VI del artículo 3o. además, que son propiedad nacional "Los terrenos ganados a las corrientes, lagos, lagunas o esteros, por obras ejecutadas con autorización del gobierno federal".

El artículo 8o. declara que "La Nación ha tenido y tiene de conformidad con el Artículo 27 Constitucional, la propiedad plena de las aguas, cauces o vasos, o riberas o zonas federales adyacentes a los mismos. En consecuencia, la Nación, representada por los Poderes Federales tiene soberanía y dominio sobre esos bienes y derechos para regularizar su aprovechamiento en los términos de esta Ley y su Reglamento, con exclusión de cualquier otra Entidad Política o privada".

En este artículo establece el régimen legal de propiedad a que

están sujetas las aguas, cauces, vasos, riberas y zonas federales, -- así como las consideraciones técnicas para su mejor aprovechamiento.

En el artículo 10o. se estatuye que "Corresponde al Poder Ejecutivo de la Unión respecto a los bienes de propiedad nacional ya enu-
radados:

I.- Hacer la determinación y demarcación de dichos bienes:

II.- Reglamentar y regularizar los aprovechamientos de los -- mismos para usos domésticos, servicios públicos e industriales; para riego, producción de fuerza, lavado y entarquinamiento de terrenos, - etc., así como la expedición de disposiciones relativas y policía y -
vigilancia sobre la materia.

III.- Reglamentar y regularizar los aprovechamientos de los bie-
nes objeto de esta Ley, para fines de pesca o explotación de produc-
tos de las aguas; expedición de disposiciones relativas, y policía y -
vigilancia sobre la materia:

IV.- Reglamentar y regularizar los aprovechamientos de esos -
bienes para fines de navegación, flotación, comunicaciones en general
y usos conexos; expedición de disposiciones relativas, y policía y vi-
gilancia sobre la materia:

V.- Reglamentar y regularizar los aprovechamientos de los --
bienes objeto de esta Ley, para fines de seguridad y defensa del te-
rritorio nacional:

VI.- Conceder permisos para la ocupación de los vasos, cauces-
o zonas de propiedad nacional, con obras que sean de utilidad pública
o indispensables para actividades privadas; siempre que con dichas --
obras no se cause daño al régimen de las corrientes o depósitos ni se

perjudiquen los intereses generales;

VII.- Permitir el uso de los cauces o vasos de propiedad nacional para conducir o almacenar aguas de propiedad privada, con sujeción a lo que disponga esta Ley y sus reglamentos; y

VIII.- En general, la posesión, conservación y administración de los bienes objeto de esta ley".

Este artículo reglamenta y regulariza el aprovechamiento de los bienes objeto de la Ley para diversos usos.

Los artículos del 12o. al 66o. se refieren a los medios por los cuales se puede conceder el aprovechamiento de los bienes a que se refiere esta Ley.

El artículo 15 declara de utilidad pública el aprovechamiento en general de las aguas y como consecuencia el derecho a expropiaciones, ocupaciones y servidumbres.

El artículo 16 establece que mediante solicitud y de acuerdo con la tramitación que fijen esta Ley y sus reglamentos, se otorgarán derechos sin perjuicio de tercero, para el aprovechamiento de aguas de propiedad nacional. Las solicitudes no confieren derecho contra el poder público.

En esta disposición se encuentra el fundamento legal de los permisos, concesiones y franquicias para el aprovechamiento y uso de las aguas.

El artículo 21 señala el orden de preferencia que es de singular importancia para el aprovechamiento de las aguas que es como sigue:

"I.- Usos domésticos, servicios públicos, baños y abrevadero -

de ganado:

II.- Abastecimiento de ferrocarriles y demás medios de transporte:

III.- Usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz:

IV.- Riego de terrenos en el orden que sigue:

- a).- Los que no exceden de 150 hectáreas.
- b).- Zonas que estén colonizadas o en proceso de colonización.
- c).- Terrenos que pertenezcan a diversos propietarios organizados en sociedades de usuarios, en los términos de esta Ley:
- d).- Predios no comprendidos en los anteriores, y
- e).- Riego de tierras mediante el cobro de cuotas a los usuarios.

Los casos comprendidos en varios de los incisos anteriores, se regirán por el inciso que establezca mejor preferencia.

V.- Producción de fuerza motriz, en el orden siguiente:

- a).- Aprovechamiento que haga la Comisión Federal de Electricidad de acuerdo con lo que prescribe el Decreto de 29 de diciembre de 1933:
- b).- Servicios públicos de las poblaciones, cuando el aprovechamiento lo hagan las autoridades municipales.
- c).- Servicios propios de los solicitantes, cuando estén constituidos en sociedades cooperativas.

d).- Servicios propios de los solicitantes, no comprendidos en el inciso anterior:

e).- Prestación de servicios a terceros mediante el cobro de cuotas.

VI.- Lavado y entarquinamiento de terreno, y

VII.- Otros usos".

Una de las fallas del artículo transcrito es que no establece en forma clara y preferente el derecho que le corresponde a los ejidatarios en el uso y aprovechamiento de las aguas.

El artículo 33 establece que la tramitación de las solicitudes de concesión de aguas, se sujetará a las disposiciones que fijen los Reglamentos de esta Ley, sobre las siguientes bases.

"I.- El solicitante deberá llenar los requisitos que en seguida se enumeran:

a).- Presentar la solicitud con todos los datos necesarios para precisar el aprovechamiento solicitado:

b).- Comprobar su capacidad legal de acuerdo con las leyes generales cuando lo exija la Secretaría.

c).- Demostrar, cuando el aprovechamiento que se solicite sea para usos domésticos o para servicios públicos de las poblaciones, que se tiene concesión de la autoridad municipal para suministrar los servicios de que se trata:

d).- Demostrar por medio de títulos, certificados del Registro Público de la Propiedad o constancia de las Oficinas de Contribuciones Prediales, cuando el aprovechamiento que se solicite sea para riego, entarquinamiento o lava

do de terrenos, que se tiene el carácter de propietario - o poseedor de los terrenos, o que tratándose de arrendatarios o poseedores a título precario, se obra con el consentimiento del propietario, a menos que se vaya a operar como empresa de riego;

e).- Demostrar, cuando el aprovechamiento que se solicite sea para riego de terrenos ajenos, que se tiene la conformidad de los dueños de éstos, tanto respecto a la ejecución de las obras, como respecto a las cuotas máximas que vaya a cobrarse por el uso del agua. En caso de inconformidad parcial de los propietarios, se observará lo dispuesto en el artículo 38:

f).- Presentar a la Secretaría constancia que acredita que se hizo solicitud al respecto, ante la Secretaría de la Economía Nacional, siempre que, conforme a las leyes que requiera para el establecimiento de una industria que dicha Secretaría de la Economía Nacional otorgue una concesión y con respecto a ésta se soliciten aprovechamientos de aguas para usos industriales o producción de fuerza motriz:

II.- Se deberán garantizar los derechos de terceros y para ese objeto, la Secretaría mandará publicar la solicitud y oír y resolverá sumariamente las oposiciones que se presenten:

III.- Una vez desechadas las oposiciones cuando éstas no se presentan en término, la Secretaría, otorgará, previa la presentación-

y aprobación de los planos, el permiso para la construcción de las -- obras de aprovechamiento. La misma Secretaría para otorgar los permi sos de construcción, oirá previamente a la Secretaría de la Economía Nacional, en los casos de solicitudes de concesiones a que alude el - inciso "f" de la fracción I de este artículo:

IV.- Cumplidas las obligaciones impuestas por el permiso de - construcción, el permisionario lo comunicará a la Secretaría para que haga la recepción de las obras. Recibidas por la Secretaría las --- obras, de acuerdo con el permiso expedido, se otorgará la concesión - definitiva que ampara el uso y aprovechamiento de las aguas".

En caso de que la Secretaría no reciba las obras dentro de un - plazo de quince días contados a partir de la fecha en que el interesa do dé aviso de estar incluidas, o cuando al recibirlas se encuentren - defectos o faltas que no impiden el aprovechamiento, La Secretaría -- concederá al permisionario autorización provisional para aprovechar - las aguas, imponiéndole, en su caso, la obligación de corregir los de fectos o faltas".

Se establece en el Capítulo IV. artículo 67 las modificaciones de los aprovechamientos y reglamentación de corrientes en los térmi -- nos siguientes:

"El Ejecutivo de la Unión está facultado para modificar los de rechos al uso de las aguas de propiedad nacional cualquiera que sea - el título que ampare el aprovechamiento sin necesidad de indemniza --- ción, en los casos que siguen:

1.- En los aprovechamientos para riego, usos industriales y - fuerza motriz:

a).- Si se necesitan las aguas para usos domésticos, servicios públicos o abastecimiento de sistemas de transporte. Los solicitantes tendrán que demostrar a la Secretaría que no cuentan con alguna otra fuente de abastecimiento económicamente utilizable para el efecto:

b).- Cuando lo exija el cumplimiento de las Leyes Agrarias.

c).- Al hacer la Reglamentación de las aguas de una corriente, depósito de un aprovechamiento colectivo:

d).- Al emprender obras de utilidad pública que tengan por consecuencia el cambio de régimen de la corriente, el gobierno de las aguas o su más racional aprovechamiento.

e).- Cuando disminuye el caudal de las fuentes de abastecimiento.

II.- Los aprovechamientos para lavado o entarquinamiento de terrenos o para otros usos no especificados en las fracciones I a V del artículo 21, si no existe otra fuente de abastecimiento económicamente utilizable".

El artículo 120 habla de una Procuraduría de Aguas que tiene por objeto asesorar y representar gratuitamente a los campesinos a las gestiones administrativas y judiciales para la obtención y defensa de sus derechos al uso de las aguas de propiedad nacional.

c).- LEYES QUE ESTABLECEN EL CREDITO AGRICOLA.

La Reforma Agraria, iniciada por Emiliano Zapata, aceptada con caracteres legales por el gobierno de Venustiano Carranza en la Ley del 6 de enero de 1915, y promulgada constitucionalmente en el artículo 27 de la Constitución de 1917, no tenía sin embargo, una base econó

mica sobre la cual desarrollarse. El crédito agrícola, se destinaba a los grandes propietarios, dejando a los medianos y pequeños productores, así como a los ejidatarios, en condición de desamparo económico, desde el punto de vista del crédito necesario para hacer producir la tierra repartida y a merced de los agiotistas rurales.

Los problemas que se presentaban para el desarrollo del crédito agrícola eran: La ausencia de organización de los productores, --- grandes, medianos y pequeños, que facilitara la operación de este tipo de crédito, la casi nula existencia de verdaderas instituciones de crédito, adecuada para servir a la agricultura. Estos problemas se trataron de salvar al expedirse la primera Ley de Crédito Agrícola, - el 10 de febrero de 1926.

En su artículo primero encontramos lo siguiente: "Para la organización y fomento del crédito agrícola en la República, se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola, y se autoriza la organización y funcionamiento de sociedades locales y regionales de crédito y de --- otras instituciones similares, en los términos de esta Ley".

En este artículo queda expresado, la organización inicial que se pretendió dar al crédito agrícola en el país.

El Banco se constituía en forma de sociedad anónima, su capital social estaba representado por tres series de acciones: la serie "A", que solo podía ser suscrita por el Gobierno Federal, con un carácter de inalienable y el derecho de nombrar a cinco de los once consejeros que componían el Consejo de Administración; la serie "B" que solo podía ser suscrita por los gobiernos locales, con el derecho a -

nombrar dos consejeros; y la serie "C" que podía ser suscrita por particulares y por las sociedades regionales o locales de crédito con el derecho de nombrar cuatro consejeros, esta última serie venía a representar la puerta de entrada del capital privado en la institución.

De acuerdo con el artículo segundo de la Ley que comentamos, - los objetivos principales del Banco eran:

a).- Fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito agrícola:

b).- Hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios, para fines agrícolas. Emitir obligaciones, bonos agrícolas o de caja, bonos hipotecarios, y autorizar y garantizar las emisiones de bonos de caja agrícolas que hicieran las sociedades regionales de crédito.

Por lo que respecta a las sociedades regionales de crédito agrícola, se organizarían como sociedades anónimas y su objeto principal era hacer a sus asociados préstamos de avío, refaccionarios o inmobiliarios. Estas sociedades no podían constituirse ni funcionar con menos de diez socios.

Esta ley que venimos comentado, trataba por otra parte, de asociar a los pequeños agricultores y ejidatarios mediante las sociedades locales de crédito agrícola, buscando de esta manera concentrar - las pequeñas necesidades de crédito y así ampliar la cuantía de las solicitudes a fin de hacerlas atractivas ante las distintas fuentes de capital y el propio banco, la sociedades locales, por su organización de carácter eminentemente cooperativo, tenían distintos fines, - pero su función principal era la obtención del crédito del Banco Nacio

nal de Crédito Agrícola y concederlo a su vez a sus asociados.

Estas agrupaciones de pequeños agricultores, por sus propias - necesidades y características, no podían operar sino muy localmente, - en tanto que las organizaciones de grandes agricultores, las socieda- des regionales, podían extender su acción a ámbitos mayores.

El funcionamiento de estas sociedades en forma aislada, por su dispersión, por su pequeñez y debilidad económica, representaba para - la operación del crédito, problemas similares aunque en grado desde - luego menor a los que presentaban los individuos aislados, por lo que la ley procuró darles una organización superior que venía a ser la -- Unión de Sociedades Locales de Crédito Agrícola.

La Ley de Crédito de 1926, estuvo vigente durante cinco años, - durante este tiempo se crearon 86 sociedades locales de crédito agrícola, - que únicamente llegaron a operar unas 68 en promedio por año. (8).

Hemos tratado de dar una imagen con caracteres generales del - significado que para el crédito agrícola nacional tuvo la primera ley de crédito agrícola, cuyos rasgos, no obstante las continuas reformas que ha tenido, prevalencen en esencia hasta la actualidad, y cuyo es- píritu, aún constituía el paso más importante dado por el Estado en - las relaciones de los sectores públicos y privados con respecto al -- crédito agrícola.

(8) Fernández y Fernández, Ramón.- Los primeros tiempos del Banco - Nacional de Crédito Agrícola.

LEY DE BANCOS EJIDALES DE 1926.

Para el año de 1926, el número de ejidatarios era de bastante consideración, estos ejidatarios, en su inmensa mayoría, carecían de los elementos necesarios para hacer producir sus tierras, pues lo mismo carecían de capital, que de cultura y organización. El Gobierno Federal, al instaurar el crédito agrícola, tenía que resolver la forma de concurrir preferentemente en auxilio de los ejidatarios, actores principales en la obra de la Reforma Agraria.

El 16 de marzo de 1926, se dictó la ley que autorizaba a la Secretaría de Agricultura y Fomento, para fomentar los "Bancos Agrícolas Ejidales", que serían fundados en diversos estados de la República, a fin de que, en forma local, proporcionaran a los distintos núcleos ejidales, el crédito necesario para hacer producir la tierra del ejido, buscando al mismo tiempo que educarlo en la operación del crédito.

Los Bancos Agrícolas Ejidales operaban como institución de crédito y depósito, como agentes de compraventa de productos agrícolas y de equipo y materiales para la agricultura y el hogar rural y como almacenes generales de depósito.

Estos bancos se consideraban como asociados unos a otros, pudiéndose hacer préstamos entre sí, mediante la autorización de la Secretaría de Agricultura y Fomento, además podían obtener crédito del Gobierno Federal, podían asociarse con fines de rescuento de sus Carteras a otras instituciones de crédito, siempre que fueran autorizados por la Secretaría citada.

Los préstamos que realizaban estos Bancos, eran de tres categorías:

a).- De avío, reembolsables en un ejercicio agrícola y destinados a la compra de semillas, forrajes, herramientas, aves de corral, etc.

b).- De refacción individual, destinados a gastos de los mismos miembros de las cooperativas, cuya amortización requería un período mayor de un ejercicio agrícola:

c).- De refacción colectiva a las cooperativas, para obras de beneficio común, equipo individual, maquinaria costosa que podía usarse colectivamente, etc.

Durante la vigencia de la Ley de 1926, se fundaron nueve Bancos Ejidales, ubicados en: Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos y Puebla.

Cabe hacer notar, que con la creación de los Bancos Ejidales, se descentralizó el crédito al llevarlo directamente a los lugares en que se le necesitaba, corrigiéndose en esa forma la falla presentada por la Ley de 10 de febrero de 1926. Su área de operaciones las dividía cada Banco en zonas.

LEY DE 1931:

El 2 de enero de 1931 se promulga la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en pequeño, la que introdujo modificaciones substanciales, en primer lugar debemos decir, que por esta Ley desaparecen los Bancos Ejidales y las sociedades regionales, siendo substituidas por los Bancos Regionales, estos Bancos venían a ser los-

nuevos centros de localización del crédito; desaparecen las sociedades locales y aparecen las sociedades cooperativas. Se centralizan las operaciones en un solo Banco, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el cual se convertía en el instituto central de un sistema de crédito agrícola que ya no incluía la participación de las instituciones privadas. El crédito agrícola debería destinarse única y exclusivamente a los ejidatarios y a los pequeños agricultores, ya que los grandes terratenientes o particulares, dada la potencialidad de sus explotaciones, podían recurrir a las fuentes tradicionales de crédito.

Uno de los puntos interesantes de esta Ley fue la disposición conforme a la cual prohibía el Banco conceder crédito a los agricultores aislados, ya que para operar con un Banco Regional, la Ley comentada establecía en forma obligada, la organización de los ejidatarios y pequeños propietarios en sociedades cooperativas de responsabilidad solidaria e ilimitada.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola tenía entre otras funciones las siguientes: (Art. 2)

a).- Otorgar préstamos de avío, refaccionarios, comerciales, inmobiliaria y territoriales.

b).- Organizar y administrar el servicio de almacenes de depósito:

c).- Organizar y dirigir las empresas de industrialización necesaria para los productos agrícolas, ganaderos y forestales de las Sociedades Cooperativas y de los Bancos Regionales:

d).- Organizar y administrar el Departamento de Ahorros del campesino:

e).- Colonizar y fraccionar terrenos pertenecientes al Gobierno Federal, a cualquier otra persona jurídica o particulares, siempre que la operación sea de interés público y se ejecute con fondos del propietario interesado:

f).- Proceder, por encargo y con fondos del Gobierno Federal, a la organización económica del ejido y a la educación del ejidatario en los términos de la Ley:

g).- Fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y el funcionamiento de las sociedades cooperativas agrícolas:

h).- Organizar, reglamentar y vigilar los Bancos Regionales de Crédito:

i).- Suscribir acciones de los Bancos Regionales y operar con ellos en términos de la Ley:

j).- Emitir obligaciones, bonos de caja agrícola,....etc.

De lo anterior deducimos que el Banco asumía una postura amplia, ya que se le colocaba en situación de un instituto de capacitación cultural, social, económica, etc., pues lo mismo se le daba el carácter de colonizador, que de educador o de organización.

Para todos los efectos de esta Ley, se consideraban como agricultores en pequeño "a los que habitualmente dedican toda su actividad a la explotación o cultivo de la tierra en cualquier forma, sea como propietarios, poseedores, colonos, arrendatarios o parceros, siempre que la explotación o cultivo se haga personalmente por ellos, con ayuda de sus familiares o extraños, a condición de que no sean más de cinco los extraños que intervengan de un modo permanente en los trabajos agrícolas y de que la superficie no exceda de lo que señalan

las leyes agrarias como pequeña propiedad. (Artículo 28).

LEY DE 1934.

La Ley de 1931 prohibía a los Bancos operar con agricultores -- particulares que no estuvieran asociados, situación difícil para es-- tos, así fueran grandes, medianos o pequeños agricultores, ya que los bancos refaccionarios no realizaban operaciones de crédito a largo -- plazo, debido a que las hipotécas sobre las fincas rurales les ha--- bían dejado tristes experiencias, y además porque siempre encontraban dificultades para realizarlas, máxime en una época de fuertes movi--- mientos agrarios, en que la propiedad de la tierra no tenía la sufi--- ciente estabilidad para ser materia de crédito.

El 24 de enero de 1934, se promulga la nueva Ley de Crédito -- Agrícola que substituye a la de 1931. Esta Ley extiende el beneficio del crédito a los agricultores no asociados, establecido un máximo pa-- ra estas operaciones de veinticinco mil pesos, una tasa más elevada -- de interés y el pago de gastos de inspección.

El sistema nacional de crédito agrícola esta integrado en esta Ley por las siguientes intituciones:

- a).- Banco Nacional de Crédito Agrícola:
- b).- Bancos Regionales de Crédito Agrícola:
- c).- Sociedades Locales de Crédito Agrícola:
- d).- Uniones de Sociedades Locales de Crédito Agrícola:
- e).- Sociedades de Interés Colectivo Agrícola:
- f).- Instituciones Auxiliares que de acuerdo con la Ley se --
formen:

g).- Instituciones privadas de crédito constituidas de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito, las que - podrían operar con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, como instituciones asociadas.

Esta Ley, daba al Banco Nacional de Crédito Agrícola, funciones de organizador, colonizador, constructor de pequeñas obras de irrigación y de habitaciones destinadas a campesinos que cambian de residencia, etc.

Esta Ley colocó al Banco en una situación conciliatoria entre - quienes se inclinan por su función social y quienes se inclinan por su función bancaria, situación que se habría de conservar en el transcurso del tiempo.

Otra característica de Ley de 1934, consistió en que resucitó - las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y las Uniones de ésta. Apareció también un nuevo tipo de asociaciones las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola, que tenían como objeto principal canalizar el crédito necesario para la ejecución de obras costosas de beneficio colectivo.

Estas sociedades de interés colectivo agrícola, en compañía de las uniones de sociedades locales, venían a suplir en forma más amplia, las funciones de las originales sociedades regionales que regulaba la Ley de 1926.

El objeto de estas sociedades locales era, según la Ley obtener crédito y a su vez hacer préstamos a sus socios; fomentar y organizar la explotación agrícola, ganadera y forestal.

En esta ley, reaparecen las Uniones de Sociedades Locales de --

Crédito Agrícola, que fueron suprimidas por la Ley de 1931; éstas se constituirían con responsabilidad limitada o suplementada, con duración indefinida, sus componentes serían las Sociedades Locales integradas por ejidatarios o por pequeños y medianos agricultores, en número no menor de siete.

LEY DE 1935 .

La dotación de tierras que desde el inició de la Reforma Agraria se venía llevando a cabo, se aceleró a partir del año de 1934, y como consecuencia lógica, la demanda de crédito por parte de los agricultores, aumentaba día a día. Además, la tendencia de favorecer preferentemente al sector ejidal, cobró una mayor fuerza, acentuada por la acelerada dotación ejidal en el régimen cardenista.

El numeroso sector ejidal imponía la necesidad de una atención especializada y adecuada a sus exigencias de crédito; la acción del crédito agrícola en este sector, hasta el momento, no había tenido la eficacia que se había buscado, pues aún las propias instituciones estatales se aprovechaban de cualquier puerta de escape en la legislación, para evitar la operación de este tipo de crédito.

En estas condiciones, se volvió a externar la conveniencia de atender separadamente las necesidades crediticias de los sectores ejidales y privado, y así, por la Ley del 2 de diciembre de 1935, el sistema nacional de crédito agrícola se modifica en forma sustancial.

Los tres primeros artículos de la Ley, que vienen a ser la esencia de ésta dicen:

"Artículo primero.- Para la organización y fomento del crédito-

to agrícola, se modifica en los términos de la presente ley, la del -
24 de enero de 1934".

"Artículo segundo.- El Sistema Nacional de Crédito Agrícola --
queda formado por las siguientes instituciones:

El Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Las Sociedades de Crédito Ejidal.

Las Sociedades de Crédito Agrícola.

Las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola

Las Instituciones Auxiliares del Sistema".

"Artículo tercero.- Las instituciones a que se refiere el ar-
tículo anterior se regirán, en lo que sea aplicable y en cuanto no se
oponga a las disposiciones de la presente ley, por la del 24 de enero
de 1934".

El Banco Nacional de Crédito Agrícola quedaba encargado del --
manejo del crédito para la pequeña agricultura, es decir, para aque--
llos agricultores no ejidatarios, cuyas propiedades agrícolas no exce-
dieran de la verdadera pequeña propiedad.

DECRETO REFORMATARIO DE 1939.

El 29 de diciembre de 1939, se reformó la Ley de Crédito Agrí-
cola de 1935, con objeto de completar y mejorar el sistema institucio-
nal existente; mediante estas reformas, se agregaron dos intituciones
a las que formaban el sistema nacional de crédito agrícola de 1935, -
ellas eran las Uniones de Sociedades Locales de Crédito Ejidal y las-
Uniones de Sociedades Locales de Crédito Agrícola.

LEY DE 1942 Y SUS REFORMAS.

El 31 de diciembre de 1942, se promulgó una nueva Ley de Crédito Agrícola, la cual modificó el sistema institucional de crédito agrícola nacional existente, constituyéndolo con las siguientes entidades:

Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Sociedades Locales de Crédito Ejidal

Sociedades Locales de Crédito Agrícola

Uniones de Sociedades Locales de Crédito Ejidal

Uniones de Sociedades Locales de Crédito Agrícola

Sociedades de Interés Colectivo Agrícola

Bancos Regionales de Crédito Agrícola

Reforma de 1946.- Por decreto de 30 de diciembre de 1946, se llevó a cabo una importante reforma a la Ley de Crédito Agrícola de 1942. Se trataba, de acuerdo con el artículo primero del citado decreto, de cambiar la denominación del hasta entonces denominado Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., por el de Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A., dando cabida en esa reforma, a un relevante renglón de la economía nacional, como lo es la ganadería.

Por tal motivo, se adicionó el sistema con las siguientes entidades:

I.- Personas dedicadas a la ganadería:

II.- Sociedades Locales de Crédito Ganadero:

III.- Uniones de Sociedades de Crédito Ganadero:

IV.- Sociedades de Interés Colectivo Ganadero:

V.- Bancos Regionales de Crédito Agrícola y Ganadero:

VI.- Instituciones de Crédito y organizaciones auxiliares constituidas para tal objeto, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, las que deberían ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aceptadas por el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero (Art. 1).

Por medio de este Decreto, también se facultó al Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, para implantar el seguro agrícola y ganadero (Art. 3).

REFORMA DE 1947 .

Por decreto del 30 de diciembre de 1947, las instituciones sufren algunas modificaciones, y así vemos por lo que se refiere al problema de la recuperación de fondos en el crédito ejidal, que la fracción tercera del artículo 113 de la Ley de Crédito Agrícola dispone lo siguiente: "Los créditos que no sean pagados después de un año de su vencimiento por causas que sean de fuerza mayor y no imputables a falta de laboriosidad o de atención por parte de los campesinos, serán motivo de quitas de interés reduciendo la tasa del que se haya cobrado en un dos por ciento".

LEY DE 1955.

La legislación en vigor sobre el crédito agrícola, está contenida en la Ley de Crédito Agrícola de 30 de diciembre de 1955, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 del mismo mes y año, la cual abrogó la Ley de Crédito Agrícola de 31 de diciembre de

1942, con sus reformas de 9 de mayo de 1945, 30 de diciembre de 1946, 30 de diciembre de 1947 y el decreto de 8 de marzo de 1926, relativo al Reglamento para el Registro del Crédito Agrícola.

Desde la época en que se promulgó la primera Ley de Crédito Agrícola, en el año de 1926, se han venido acumulando experiencias a través de los resultados alcanzados en la aplicación de la Ley.

Las ya múltiples leyes que se han promulgado sobre la materia, hacen ver la complejidad del problema. No ha bastado ni una ni dos leyes, sino varias y varias reformas a cada una, para ir amoldando la teoría a los lineamientos que la vida práctica dicta. Imposible comprender su esencia desde la primera. Esta, como sus antecedentes, trata de eliminar errores con el valioso auxilio que la experiencia de casi treinta años pueda brindar.

Por lo que respecta a la distribución de materias, la ley sigue casi exactamente el mismo orden de la anterior, aunque es notorio el hecho de que el número de artículos se redujo acusadamente de 251 a 128. Aun cuando pudiera incurrirse en el peligro de la síntesis, llevada mas allá de lo aconsejable, el merito no escasea, lo cual nos parece plausible, ya que el legislador, guiado indudablemente, por dar carácter más sencillo y aprehensible al ordenamiento legal, suprimió disposiciones innecesarias.

D).- DISPOSICIONES QUE ESTABLECEN LA ORGANIZACION, PLANIFICACION Y ASESORAMIENTO TECNICO A LOS CAMPESINOS.

La relación entre el desarrollo urbano y el rural es uno de los índices más importantes en el proceso de desarrollo de las nacio

nes. El problema crucial en nuestra época es saber si los países en desarrollo tiene forzosamente que seguir los mismos pasos del proceso histórico que los países industrializados atravesaron.

Generalmente se considera que el aumento del ingreso por cápita proviene de la relación entre la producción agrícola y la producción industrial. Cuando mayor es la industrialización de un país, -- tanto más alto es su ingreso por cápita y consecuentemente más elevado el nivel de su desarrollo económico. Entre las naciones desarrolladas del mundo, tanto en Europa como en América, la industria se estableció principalmente en las zonas urbanas.

Paralelamente con el aumento del rendimiento en la agricultura, se libera mano de obra en el campo y la misma puede ser destinada a la producción de mercaderías industriales o de servicios. Consecuentemente, a medida que la agricultura se moderniza, se necesitan menos brazos en el campo, y un éxodo rural comienza.

Si analizamos el desenvolvimiento social del mundo occidental, comprobaremos que el éxodo rural en masa, que culminó con la urbanización de la sociedad, destruyó casi por completo la relación humana y la base tradicional existentes en la sociedad campesina. Las características principales de la sociedad campesina son las relaciones de familia y una tradición que al transmitirse de padres a hijos, está conectada con esos lazos familiares y con una determinada agrupación dentro de la sociedad, que conserva los valores tradicionales. Consecuentemente, la sociedad urbana, que carece de esa estructura, es un campo propicio para la desintegración moral y los contrastes sociales. Las ciudades tienden a hacerse cada vez más grandes y hay un --

constante proceso de deshumanización en ellas. El hombre y la familia son víctimas de ese proceso, donde los ricos se hacen cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres. El problema fundamental en nuestra época es saber si ese abismo puede ser reducido. Y de allí nuestra pregunta: ¿los países en desarrollo están obligados a seguir ese camino o hay otro mejor?.

En los países en desarrollo el problema parece ser si la relación entre la industria y la agricultura, y consecuentemente la relación entre la ciudad y el campo, pueden ser modeladas en forma tal que se eviten las consecuencias sociales del proceso de industrialización, tal como se aprecian en la sociedad occidental. O en otras palabras: ¿el desenvolvimiento histórico occidental es inevitable, o se puede hallar otro modelo que asegure el bienestar material sin traer al mismo tiempo un sacudimiento de la base social y de la estructura tradicional de las sociedades campesinas?. Hay una diferencia fundamental en el proceso de urbanización que se registró en el Occidente y el proceso paralelo en los países en desarrollo. Hay una acumulación mayor de población en las ciudades de más de 100,000 habitantes, que la que se podría esperar de acuerdo con la relación entre agricultura e industria. Los expertos atribuyen esa superpoblación urbana a una razón principal, dicen que en el mundo occidental el fenómeno se produjo como resultado de la atracción que ejercían las ciudades, mientras que en muchos países en desarrollo es consecuencia de la huida del campo. O sea que en un caso el éxodo rural recibió su impulso de las mejores oportunidades económicas que ofrecían las ciudades, mientras que en el otro, las ciudades se pueblan debido a que el campo no se desarrolló -

en proporción al crecimiento de la población rural. La gente se va a las ciudades porque no tiene otra alternativa en sus aldeas natales.

En un país cuya economía este basada en la agricultura, que da ocupación a un 60 u 80 por ciento de la población, la industria podrá desarrollarse siempre que la población campesina tenga poder adquisitivo suficiente como para absorber los productos industriales. Es evidente que un país agrícola en desarrollo no puede basar su industrialización en la perspectiva de exportar sus manufacturas, las cuales no pueden estar en condiciones de competir favorablemente con los productos de países altamente industrializados. Por tanto el proceso industrial puede cobrar ímpetu siempre que la población local, dedicada en su mayor parte a la agricultura, haya adquirido suficiente poder adquisitivo como para crear un mercado para los productos industriales. El valor agregado proveniente de la industrialización aumenta la capacidad económica para la adquisición de productos agrícolas, y a su vez proporciona a la agricultura los medios de aumentar su eficiencia (fertilizantes, maquinarias, facilidades de mercadeo, medios de transporte, plantas para procesar los productos del campo, etc.). Y lo mismo en proceso inverso. El desarrollo económico puede ser lanzado solamente cuando se establece una estrecha relación entre la agricultura y la industria.

A fin de aumentar el poder adquisitivo de la población campesina, el rendimiento agrícola debe alcanzar un nivel en el cual una familia pueda no sólo sustentarse a si misma, sino producir más de lo que consume. El excedente, destinado a la venta, puede ser utilizado para comprar productos industriales. Y si los campesinos se pueden permitir la adquisición de productos industriales, el obrero de las ciuda--

des, a su vez, podrá comprar más productos agrícolas, y no solo los alimentos básicos, sino productos de mayor precio, como ser legumbres, frutas, productos lácteos, carne, etc., todo lo cual acrecienta los ingresos del agricultor. De esta manera comienza a girar el ciclo -- agricultura-industria. Donde ese ciclo no se establece, no hay posibilidades reales de desarrollo. A menos que el trabajador agrícola esté en condiciones de comprar productos industriales, lo que a su vez da al trabajador industrial la posibilidad de adquirir productos agrícolas, "la bola no comienza a rodar".

Examinemos ahora un país hipotético en el cual el 75% de la población vive en el campo, dispersa a través de todo el territorio, y donde el desarrollo urbano se concentra en una sola gran ciudad. En esa circunstancia, el valor agregado de origen industrial se acumula en un solo sitio. Las carreteras son escasas y el transporte difícil. No existe la infraestructura necesaria para el mantenimiento y la entrega de productos perecederos. El centro urbano se ve obligado, incluso, a importar parte de los alimentos necesarios. En ese ejemplo hipotético hay un comienzo de industrialización, pero el valor agregado no ayuda al desarrollo económico del país en su conjunto. No se ha establecido la relación entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial.

Evidentemente es necesaria una nueva fórmula y una solución -- distinta. En reuniones de carácter internacional, los expertos en -- planificación del desarrollo comparan ideas e intercambian experiencias.

Este nuevo concepto puede ser llamado Desarrollo Regional Inte

gral o Comprensivo. Su principio básico es integrar el desarrollo de la agricultura, la industria y los servicios dentro de una región determinada, tomando en cuenta cuidadosamente la influencia recíproca-- en lo económico, lo social, lo organizativo y lo político, de esas di- versas actividades. Para dar un ejemplo sencillo, supongamos que se- desea desarrollar una zona donde existen cinco poblados con cien fami- lias cada uno, la condición previa es que esa población rural pueda - aumentar la eficiencia de sus métodos de producción agrícola de modo- que pueda rendir un excedente, porque de lo contrario ningún desarro- llo es posible. En consecuencia, los agricultores deben ser inducidos a adoptar nuevas técnicas y a acrecentar su producción.

Sin entrar a especificar las medidas necesarias para conseguir ese resultado, podemos determinar una regla general para la obtención de los cambios necesarios. Para ello son necesarias dos condiciones- básicas: que el equipo de técnicos viva en la región, se empape de sus problemas y esté en condiciones de resolver y realizar las tareas nece- sarias para el desarrollo agrícola; la segunda, el mutuo entendimien- to con la población local, y especialmente con sus dirigentes, lo --- cual facilita la explicación, demostración y difusión de toda idea o- tarea necesarias para la obra de desarrollo.

El obstáculo más grave para crear esas condiciones en la esca- la necesaria es el hecho de que cuando un nativo de la región adqui- re la educación y los conocimientos necesarios, generalmente abandona el lugar. Lo mismo sucede con la gente de afuera, potencialmente ca- paz de instruir al agricultor y mejorar sus métodos de producción. -- Tampoco ellos suelen permanecer mucho tiempo en la aldea, por razo---

nes obvias. Por lo tanto, la tarea más importante es crear en la zona rural condiciones que la hagan habitables para aquellos que tienen la capacidad necesaria para enseñar a otros.

Ha quedado comprobado que, al menos que exista la comunicación necesaria entre el elemento activante y el que debe ser activado, al menos que los responsables por el desarrollo comprendan cuáles son las cualidades necesarias para infundir confianza dentro de la sociedad tradicional de la aldea, al menos que puedan transmitir no sólo sus conocimientos, sino la conciencia del desarrollo, no lograrán su objetivo.

Para obtener un resultado de efectos permanentes, la influencia del equipo de desarrollo debe perdurar por lo menos hasta la generación inmediata. Lo cual trae sobre el tapete el problema de la educación rural. La situación aislada de las escuelas, el número pequeño de familias y las precarias condiciones generales acobardan al buen maestro, y aún al maestro común, cuando se trata de instalarse en zonas rurales. El resultado, en la mayoría de los casos, es que varios grados deben estudiar en una misma aula, con un solo maestro. Con el resultado de que el nivel de conocimientos es malo. La solución para el problema de los servicios educativos es, pues, la centralización. Una vez solucionadas las dificultades iniciales de distancia y personal (lo cual no es nada fácil) se habrá encarado uno de los problemas más explosivos del mundo, tanto desde el punto de vista político como social. De la misma manera pueden ser centralizados los servicios sanitarios y técnicos, y así puede sumarse a la población del lugar otro grupo de personas, importantes para el proceso del desarrollo.

De esta manera emerge un nuevo concepto, el del Centro Rural, que sirve de eslabón entre la vida rural y la urbana. No es ni ciudad ni aldea, solo una pequeña población. En torno al primer núcleo de servicio centralizados educación, asistencia médica, etc. se instala en la zona un grupo de profesionales. Para ello es necesario preparar viviendas adecuadas y ofrecer sueldos que signifiquen un motivo de atracción. Todo ello es indispensable para impulsar el proceso de desarrollo.

Empero, en eso no acaba el proceso. Cuanto más eficiente se hacen los métodos de producción agrícola, menos gente hace falta en el campo. Por lo cual debe hallarse aún una solución adecuada para el problema del éxodo rural. Si agregamos una nueva dimensión al concepto que estamos desarrollando, pueden evitarse los inconvenientes de la migración a las ciudades. Esa dimensión es la industria rural, no en gran escala, sino industrias de elaboración o pequeñas industrias que puedan resultar económicamente convenientes, aún si se ocupan de series relativamente pequeñas.

Si se logran establecer pequeñas industrias en las zonas rurales, se habrán obtenido dos cosas:

El excedente de mano de obra permanecerá en la zona, ya sea en la aldea, si está ligado a la familia, o en el Centro Rural, si quieren cambiar de ambiente. Por lo general, la mayoría prefiere permanecer en la granja, si encuentra un buen empleo no lejos de la misma.

Crecerá el número de familias que derivarán su sustento de la industria. Por el mero hecho de su existencia creará un mercado para los productos agrícolas. Así se habrá establecido un contacto direc-

to entre la producción agrícola y la industria. El comienzo puede - aparecer modesto, pero es efectivo. Por lo general, el mercado para la producción perecedera se encuentra a cientos de kilómetros y no - existe una infraestructura adecuada para la colocación de los produc- tos. El granjero, entonces, o no puede vender toda su producción, o si la vende, no obtiene beneficios. La ganancia es cosechada por los intermediarios y los mayoristas de la ciudad. La ganancia se pierde, en vez de ser reinvertida a fin de impulsar el desarrollo agrícola.

La industria, debidamente instalada en el medio rural, puede-- servir de levadura para el desarrollo agrícola. Nos referimos a la indus- tria rural, dispersa, que puede contribuir de diversas maneras al de- sarrollo de las zonas rurales. Por ejemplo, las industrias de elabo- ración reducen los costos de transporte y aportan al granjero una - parte del valor agregado del producto final. En zonas marginales, - una adecuada industria local puede proveer ocupación en temporadas - flojas y aumentar los ingresos familiares; los obreros industriales- que residen dentro de la zona rural representan ya un mercado prepa- rado para los excedentes de producción rural, y de esta manera pro--veen al agricultor de ingresos adicionales, que puede a su vez inver- tir en la adquisición de productos industriales. La industria rural proporciona también oportunidades de trabajo en el lugar para el exce- dente de mano de obra local. Todo ésto, es sumando, y contribuye a ele- var el nivel de vida de la población campesina. Así se va creando - una estructura rural compuesta, con tres elementos: mano de obra ocu- pada en la agricultura, en los servicios y en la industria.

Pero no todo el conjunto de actividades que constituyen parte-

integral de un proceso de desarrollo puede ubicarse dentro de la estructura rural. Ciertos servicios (escuelas secundarias, hospitales, bancos, etc.), no pueden limitarse dentro de los confines de este tipo de comunidad. Asimismo, ciertas industrias de transformación exigen para su desarrollo un mínimo de condiciones que no pueden ser creadas en escala adecuada en el centro rural. En consecuencia, varias comunidades rurales se unirán para formar una entidad de mayores proporciones geográficas, la región, en cuyo corazón se ubicará el centro regional o ciudad rural.

Tenemos aquí el peldaño intermedio entre el elemento rural y el urbano, que hasta ahora aparecía disperso por todo el territorio. Se ha dado solución a dos problemas: cómo evitar la concentración de las industrias en las grandes ciudades y como atraer personal capacitado para impulsar el proceso de desarrollo en las zonas rurales. -- Queda por resolver otro problema: las creación de una adecuada organización administrativa. Por lo general, la estructura administrativa es vertical y hay ministerios de agricultura, industria y comercio, educación, etc. Los representantes de los diversos ministerios que actúan en la zona de desarrollo o no residen en lugar o cada uno de ellos se interesa solamente por el aspecto que le atañe directamente. No cooperan entre ellos dentro de la región y todos intentos de coordinación se lleva a cabo desde arriba, en capital del país, -- con desconocimiento de las condiciones especiales y de los problemas de la región.

Y lo mismo sucede con la asignación de fondos para el plan de desarrollo. Al menos que la asignación se coordina al nivel local, --

las inversiones se hacen aisladamente. He aquí un ejemplo concreto: - el Ministerio de Educación planeará la erección de escuelas, mientras que el Ministerio de Salud Pública resolverá la creación de clínicas o servicios. A menos que ambos planes se coordinen, las escuelas y - las clínicas estafan dispersas por toda la región. En condición con el propósito básico de la planificación que exige la concentración de los servicios en un centro regional.

El prerequisite para una planificación regional completa es por lo tanto, la existencia de una Autoridad Regional. Esta autoridad tendrá por objetivo la coordinación horizontal de las funciones verticales de cada ministerio. En la práctica, ello significa que dentro de la Región, los representantes de las diversas instancias gubernamentales deben pertenecer a un mismo organismo, encabezado por el Director Regional. El Director actúa y gestiona en consonancia con el plan general de desarrollo regional. No es necesario que sea un sociólogo, ni economista, ni agrónomo ni experto en transporte. Debe, en cambio, ser lo suficientemente versado en todas esas materias a fin de estar en condiciones de coordinar efectivamente las diversas funciones. Es según una definición acertada, un "especialista en generalidades".

Una vez designado, pues, un Director de Planificación, que actúa conjuntamente con el organismo donde se hallan representadas las distintas agencias gubernamentales pertinentes, estaremos en posesión de un instrumento con el cual ejecutar el plan. Lo que aún está faltando son los recursos financieros para implementarlo. Han de hacerse asignaciones del presupuesto nacional, para lo cual deben determi-

narse prioridades. La autoridad para disponer de los fondos asignados debe ser asignada al comité regional. La Autoridad Regional debe contar con los medios financieros y administrativos para poner en marcha todos los elementos del plan de desarrollo. Sin una autoridad autónoma para tal fin, muchos planes de desarrollo están destinados a fracasar.

Un paso importante hacia la obtención de ese tipo de organización es dar a las autoridades locales la facultad para actuar. El paso siguiente es incorporar las diversas agencias del gobierno, tanto federal como provincial, dentro del marco del gobierno local, y de esta manera quedará constituida la Autoridad Regional.

Una de las cosas más difíciles es que los Ministros acepten el hecho de que deben renunciar a algunas de sus prerogativas en favor de la autoridad local, de un grupo de funcionarios que se encuentran en la región, entre sus habitantes, y conocen a fondo sus necesidades. Por la experiencia ha enseñado que no hay otra forma de hacer las cosas. La descentralización de las funciones y la delegación de autoridad son indispensables.

Finalmente, es evidente que de este nuevo concepto surgirá una nueva relación entre la ciudad y el campo. La diferenciación entre los trabajadores del agro y los trabajadores de la industria, que tradicionalmente significaba la separación entre el campo y la ciudad, no es inevitable. Los progresos de la técnica, la posibilidad de crear suficientes fuentes de energía en pequeñas unidades, la eficiencia de unidades industriales limitadas, la mayor penetración en las relacio-

nes sociales, la posibilidad de crear nuevos tipos de colonización.

Ese tipo de integración no solo crea un nuevo tipo de relación entre la ciudad y el campo, sino que lleva a un cambio fundamental en las relaciones humanas, sin lo cual ningún desarrollo puede comenzar.

CAPITULO III.

ASPECTO SOCIAL DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO.-

- a).- Resolver el problema de los campesinos sin tierra y dar protección a aquellos a quienes se les ha otorgado.
- b).- Reconocimiento de los bienes comunales a los pueblos que los venga disfrutando en común.
- c).- Fraccionamiento de los latifundios.
- d).- Fomento y protección de la pequeña propiedad.

CAPITULO III.

a) RESOLVER EL PROBLEMA DE LOS CAMPESINOS SIN TIERRA Y DAR PROTECCION A AQUELLOS A QUIENES SE LES HA OTORGADO.

Hemos expresado que a partir de 1960, la Reforma Agraria en su aspecto redistributivo toma un nuevo impulso al grado que de 1960 a 1967, se reparten más de 17 millones de hectáreas.

La pregunta que se plantea es; ¿hasta dónde puede llevarse este proceso?. Cualquier persona se dá cuenta que la tierra no podrá seguirse repartiendo definitivamente.

En un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Agrarias para estimar la cantidad y la calidad de la tierra afectable en México, con base en un muestreo de los predios no ejidales captados por el Censo Agrícola de 1960, se estimó que para ese año, y de acuerdo con la legislación agraria actual y la estructura de recursos en 1960, existían en México cerca de 42 millones de hectáreas que podían ser afectadas por la vía agraria. De aquellas fecha a agosto de 1967, se han repartido más de 17 millones de hectáreas, lo cual nos dá un remanente a septiembre del año pasado, de cerca de 25 millones de hectáreas por repartir.

Sin embargo, la cifra anterior puede dar una impresión equivocada sobre las posibilidades agrarias del país, ya que es su composición, por calidades de tierra, la que permite estimar cuántos campesinos sin tierra pueden ser beneficiados al llevar a sus últimos términos el actual proceso de reparto agrario, dentro de los ordenamientos mínimos de dotación (10 hectáreas de riego o sus equivalentes) que en la actualidad marca el Código Agrario y que, por cierto,

no conducen a una proliferación del minifundio.

Los veintinco millones de hectáreas, estimadas como afectables conforme a nuestra actual legislación y estructura de recursos en 1960, se distribuyen de la manera siguiente: a) Tierras de labor o susceptibles de abrirse fácilmente al cultivo, 800 mil hectáreas; b) Tierras cubiertas con pastos, 7.5 millones de hectáreas; c) Tierras con bosques maderables 6.5 millones de hectáreas; d) Tierras con bosques no maderables 7.3 millones de hectáreas y e) Tierras incultas productivas 2.9 millones de hectáreas.

De las cifras anteriores se desprenden algunos hechos significativos como es la muy baja proporción que, dentro de la estimación general, tienen las tierras de labor. Esto es natural después de medio siglo de Reforma Agraria, proceso en el cual los campesinos han luchado por obtener esta clase de tierra. De igual manera, esta cifra indica que la Reforma Agraria, en su aspecto distributivo de tierra agrícolas, se está aproximando a su término.

La mayor proporción de las tierras afectables está compuesta por tierras de pastos y bosques. En este sentido se reducen frecuentemente las posibilidades de beneficiar a un número elevado de campesinos.

Aquí se presenta un problema de suma importancia para el futuro del país y es el siguiente: el reparto de tierras ganaderas implica una elevada capacidad de inversión por parte del Estado, ya que no es posible esperar que el ejidario beneficiado tenga el ganado necesario para aprovechar las tierras que se le doten. La inversión requerida es muy grande y tiene la desventaja de ocupar muy ocupa mano

de obra, lo cual hace este proceso muy difícil y con grandes necesidades de organización. Este reparto requiere de una elevada coordinación entre la entrega de tierras y el crédito necesario para trabajarlas.

El reparto de tierras forestales representa un problema todavía más complicado que el de las tierras de pastos, debido básicamente, a que no existe una política agraria definida con respecto a la explotación forestal. El objetivo primordial de nuestra reforma ha sido la distribución de tierras de labor, considerándose siempre la actividad forestal como una actividad complementaria de la actividad agrícola. Es necesario definir, cuanto antes, una política que permita al campesino emplear, en forma productiva, su mano de obra en el bosque y recibir los beneficios de la explotación racional de este recurso.

En la correcta y planificada explotación de las tierras forestales se tiene uno de los principales medios para aminorar la desocupación en el campo, posibilidades mayores de ingreso para el campesino y una fuente, hasta ahora no bien entendida, de riqueza para el país.

La conclusión general del trabajo al que nos referimos, es de que, aún cuando se reparta toda la tierra afectable en México, ésta sólo podrá satisfacer las necesidades de menos de 300 mil campesinos de los que en la actualidad carecen de ella.

En la actualidad el problema del campo adquiere nuevas dimensiones, la solución del reparto agrario ha sido superada por nuestro crecimiento demográfico y aún repartiendo toda la tierra afectable,

quedarán todavía 3 millones de campesinos sin ella, para los cuales habrá que asegurar una ocupación productiva, pues en la actualidad integran un proletariado agrícola creciente, con muy bajos niveles de vida y muy pocas oportunidades de empleo. Por otra parte, la gran base minifundista de nuestra estructura agraria no podrá superarse -- vía ampliación superficial del predio, mientras exista una sobrepoblación en la agricultura, ya que las posibilidades de abrir nuevas tierras al cultivo se van reduciendo rápidamente.

b) RECONOCIMIENTO DE LOS BIENES COMUNALES A LOS PUEBLOS QUE LOS VENGAN DISFRUTANDO EN COMUN.

El Régimen de propiedad de las tierras, pastos, bosques y -- aguas que poseen los núcleos que de hecho o por derecho guardan el -- estado comunal, establecido por nuestras leyes agrarias, garantizan -- y protegen plenamente la propiedad, el uso y goce de las tierras -- comunales y ofrecen la posibilidad de seguir aplicando una de las -- ideas rectoras de la Reforma Agraria: ofrecer certidumbre jurídica y seguridad a la posesión de la tierra de las grandes masas campesinas del país.

Conservar y respetar las tierras comunales pertenecientes a -- los núcleos de población es un principio rector en la organización -- agraria del país. Es necesaria la intervención decidida del Estado -- para rescatar y reivindicar miles de hectáreas de esta clase de -- tierras que hoy en día por virtud de invasiones y despojos, fraudes, ventas ilícitas, arrendamientos, permutas y procedimientos judicia-- les adjudican esas propiedades a los falsos propietarios, han lleva-

do a la desaparición de los terrenos comunales que en forma fraudulenta se convierten en propiedad privada.

La falta de titulación y deslinde de los bienes comunales es causa motivadora de conflictos violentos de hecho y controversias de derecho. Urge entonces acelerar los trámites y resoluciones pendientes en los procedimientos de confirmación, titulación y deslinde de terrenos comunales. Las resoluciones presidenciales deben ejecutarse para que a las comunidades que no se les han restituído sus tierras las reciban a la mayor brevedad posible.

La incorporación de las tierras comunales al régimen ejidal es una medida necesaria en los casos en que la libre voluntad de los comuneros lo determine y las condiciones de los terrenos comunales admitan organizar adecuadamente la explotación de los recursos. Siendo diversas las características sociales que representan las comunidades indígenas, así como la naturaleza de sus terrenos comunales, la conversión del régimen comunal al ejidal no debe generalizarse.

Los títulos agrarios que a los comuneros de Tehuantepec se entregaron reconociendo los derechos de propiedad que corresponden individualmente a los comuneros, es un procedimiento de gran trascendencia agraria, autorizado por los Artículos 66 y 306 del Código Agrario, aplicable a muchas otras comunidades de la República cuando las condiciones sociales y económicas así lo permitan.

El régimen de explotación de los bienes comunales en la mayoría de los casos responde a una estructura institucional anacrónica, que propicia formas tradicionales de trabajo y explotación de la

tierra, que corresponden a etapas primarias de la producción agrícola. Transformar la situación estática de las formas de vida y propiedad de las comunidades indígenas a la dinámica de las modernas relaciones productivas, es una tarea que urge en tiempo perentorio establecer.

La propiedad comunal y los terrenos comprendidos dentro de esa forma de propiedad representan las grandes reservas agrarias de nuestro país que esperan todavía el esfuerzo creador del mexicano para hacerlas más productivas. La gran tarea nacional consiste en llevar toda la acción del Estado, todos los elementos de la cultura, todos los recursos financieros y aportación técnica para lograr el desarrollo agrícola de esa modalidad de tenencia de la tierra.

El arrendamiento de los ejidos en la actualidad es una práctica común y corriente en las regiones agrícolas más productivas del país, particularmente y en forma más acentuadas en los distritos de riego y zonas de buen temporal destinadas a los productos de exportación, que exigen muy elevadas inversiones de capital, que están muy lejos del alcance de los campesinos.

Pero es necesario advertir que esta no es la más grave de las deformaciones que sufre la Reforma Agraria, pues en las mismas regiones de alta productividad se ha comercializado la tierra ejidal, que siendo inalienable e imprescriptible, es motivo de operaciones de compra-venta, que en final de cuentas se legalizan mediante argucias bien conocidas, desplazándose al auténtico campesino para substituirlo con testaferros de los grandes empresarios agrícolas.

No obstante que son conocidas las causas que generan el arren

damiento y venta de los ejidos, conviene señalar por lo menos una de las determinantes de este fenómeno.

La muy deficiente organización de los productores en los ejidos, son a nuestro juicio las causas fundamentales que generan el arrendamiento y venta de los ejidos, cuya incidencia es mayor en las zonas productoras de algodón, legumbres y frutas destinadas a la exportación. Como casos típicos podrían mencionarse los distritos de riego del Noroeste de México, Yaqui, Mayo, etc., y la región de Apatzingán.

Mientras los campesinos estuvieron organizados eficientemente y contaron con el apoyo político y económico del Gobierno Federal, nunca rentaron o vendieron parcelas, pero cuando faltó ese apoyo, se desvirtuaron y desintegraron las sociedades, se derrumbó la economía de las comunidades agrarias que progresaban a ojos vistos, y los campesinos indefensos individualmente cayeron en manos de grandes empresarios que han creado el neolatifundismo financiero.

Siendo más evidente la imperiosa necesidad de organizar debidamente la producción agropecuaria para satisfacer los requerimientos del desarrollo nacional, y siendo consenso general que no será posible lograr esta meta por la vía del minifundio, se deduce que el Estado debe iniciar desde luego una política firme y continuada de organización de los productores, creación de unidades racionales de producción, conforme a programas adecuados para las diversas regiones agroeconómicas del país y disponibilidades financieras para estos desarrollos.

Es necesario poner de relieve, que las urgencias del desarro

llo agropecuario no permiten esperar los resultados de una labor de educación previa de los campesinos en los sistemas de cooperación, - y que mucho menos, puede proyectarse el desarrollo en la organización de motu propio de los campesinos. Dejar hacer y dejar pasar no es la política adecuada para el México de nuestros tiempos. El Estado tiene que afrontar, y pronto, estas ingentes tareas, crear las unidades de producción eficientes y enseñar haciendo los sistemas de cooperación a los campesinos.

Con base en la lección que nos da nuestra propia historia, - consideramos que la Reforma Agraria rendirá los frutos que exige el desarrollo general de la Nación, en la medida como el Gobierno Federal afronte directa y continuadamente la tarea de organizar a los campesinos y de crear las unidades racionales de producción agropecuaria, restándoles todo el apoyo político y económico que requieran.

Concluimos afirmando que las prácticas de arrendamiento y venta de terrenos ejidales que actualmente desvirtúan los objetivos humanos y económicos de la Reforma Agraria, desaparecerá también en la medida que avance el programa oficial de organización de los productores y de la producción agropecuaria.

El problema agrario del indígena es en general el mismo problema del campesino mexicano, pero agravado por las deficiencias -- culturales del indígena y por la situación y la calidad de sus -- tierras: las más pobres y las más inhóspitas; las más alejadas de las vías generales de comunicación. La tierra, en efecto, puede explotarse con fines agrícolas o con fines ganaderos, o con fines silvícolas, pero esta diversa explotación que se hace de la tierra no -

depende del deseo del que la explota. Para eso, para dar una explotación racional, se necesita en consecuencia tener, por una parte, - conocimientos de las técnicas adecuadas y, por otra, un sistema de crédito que permita una explotación más amplia.

Teóricamente parece que el campesino tiene suficiente tierra para permitirle vivir durante un año, pero en realidad no es así, - ya que el sistema de cultivo de roza no permite explotar la totalidad de la tierra en un ciclo agrícola. Así, pués, la parcela individual necesita ser mayor, precisamente porque se tiene que dejar - - descansar la tierra varios años.

Claro está que esto podría remediarse utilizando técnicas agrícolas más avanzadas, rotación de cultivos, abonos, semillas mejoradas, pero todo esto requiere conocimientos científicos y medios - adecuados para aplicar estos conocimientos.

Con el objeto de lograr una mejoría en la alimentación del - indígena y en sus ingresos, la experiencia ha dado resultados significativos, al aprovechar los pastizales y organizar un sistema de - ejidos en cooperativa y que permite su sostenimiento, como ejemplo: los ejidos en la región de Catmís, Yuc., donde se ha creado una - - gran unidad ganadera con el crédito del Banco Agropecuario.

El indígena, refugiado en las áreas más inaccesibles, quedó en lo que se ha llamado "la última trinchera", donde se localizan - los bosques . Hoy en día hay un gran interés por parte de los madereros para aprovecharse de estos bosques que están en los ejidos y - comunidades indígenas, sin pagar por ello lo justo a dichas comunidades. Como ejemplo de ello, un maderero en Chiapas aprovechó un ca-

mino que iba a uno de los pueblos indígenas que tenía magnífica bosque, comprando a la comunidad el derecho de aprovecharlos por solo \$10,000.00 y unas cuantas pelotas de foot-ball, siendo el valor de los bosques de varios millones de pesos. Mediante un esfuerzo legal y político se pudo lograr anular ese contrato. Así pues, debe evitarse que la explotación de los bosques se convierta en una explotación de los indígenas. "No se trata solo del problema del indio, es el indio y el bosque, el indio y el café, el indio y el henequén", al parecer se trata de ver si todavía se puede seguir explotando más a estos mexicanos, los más explotados hasta ahora.

El árbol por sí solo no es para el indígena sino un estorbo, cuando no puede convertirlo en dinero, y por eso vemos el caso doloroso de que a veces con el sistema "de roza" se queman hectáreas de bosques que producirían, bien explotados, miles de pesos. En cambio, obtiene precarios recursos que no durarán mucho, pues la tierra no es apta para fines agrícolas y en pocos años habrá que ir a otra parte o seguir este desastroso sistema.

Tal es el panorama agrícola de las tierras de las comunidades indígenas.

Los requisitos que deben tenerse en cuenta para resolver el problema de la comunidad indígena son los siguientes:

Que posea tierras suficientes para que las familias que la integran puedan vivir de su producto.

Que se mejore la tierra por medio de abonos, semillas mejoradas y rotación de cultivos a fin de lograr que ésta produzca a su máximo.

Que se utilice la tierra para lo que es más apta ya sea para fines agrícolas, ganaderos, silvícolas, proporcionando a cada una de estas tres formas de explotación de los elementos técnicos y los recursos que requieran.

Si es absolutamente imposible lograr dar mayor cantidad de tierra, queda la posibilidad de la colonización de los excedentes de población, por ejemplo, para resolver el problema de los Altos de Chiapas el Instituto Nacional Indigenista ha hecho un estudio exhaustivo de una región a la que podrá trasladar una población de cuarenta mil habitantes la cual queda dentro del mismo Estado de Chiapas. Es una región llamada "Las Margaritas" y esta colonización está planeada para hacerse no dejando a los indígenas abandonados ni dándoles la tierra y retirándose después de haberselas dado. No se trata de desarraigar de su pueblo a unos cuantos hombres y mujeres; no se trata tampoco de demostrar que somos muy revolucionarios, sino de serlo, y para eso necesitamos cuidar la comunidad indígena que se traslade a otro lugar hasta que ésta este en condiciones de bastarse a sí misma y de producir por sí misma.

Dicho estudio que ya se ha iniciado en el Instituto Nacional Indigenista podría resolver en unos cuantos años el problema de la sobrepoblación indígena en algunos Estados del país y esto es solo un ejemplo, un proyecto piloto, que con suficientes elementos para poder llevar a la práctica otros proyectos de esta naturaleza, resolvería en unos cuantos años el problema y la carencia de tierra en las comunidades indígenas.

c) FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS

La mayor parte de los estudios del Derecho Agrario y de nuestra historia están acordes en señalar a la concentración latifundista como una de las principales causas del descontento social; la concentración de este factor básico en la economía, en pocas manos, trajo como consecuencia la miseria y el atraso de la clase campesina creando un estado de malestar general que arrastró a todo el pueblo hambriento de pan y justicia en un magno conflicto nacional, la Revolución Mexicana.

En estas condiciones al triunfo del movimiento revolucionaria que culminó en la Constitución de 1917, supremo ordenamiento, el pueblo de México, a través de los Constituyentes, para evitar nuevamente la concentración y el mal aprovechamiento de la tierra, encomendó al Estado la vigilancia de la función social que es la propiedad, otorgándole el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales, imponiéndole a la propiedad las modalidades que dicte el interés público.

Queda pues justificado el derecho que el Estado tiene para intervenir en el correcto aprovechamiento de la tierra, derecho que le otorga el Artículo 27, párrafo primero de la Constitución y que justifica sin duda alguna la existencia en el Derecho Agrario del Juicio Privativo.

"La historia de México es una lucha milenaria por la conquista de la tierra" (9). En efecto desde los días precortesianos, móvil

(9) Historia de la Revolución Mexicana.- Alberto Morales Jiménez.- México 1963.- Pág. 17 .

fundamental de las más limpias epopeyas nacionales, han sido el establecimiento y la pertinente vigilancia de un sistema justo y equitativo de distribución de la riqueza territorial.

La lucha por la tierra, es la lucha ancestral del pueblo Mexicano expuesta al través de sus mejores voces y en los momentos cruciales de su destino.

De la encomienda que nos trajo el conquistador a la hacienda-porfirista el problema es uno: la tierra en posesión de pocos propietarios, en detrimento de los derechos de la población rural, desvalida y olvidada.

Durante la colonia se ahondó dramáticamente el problema -- agrario del pueblo mexicano, pues las encomiendas acumularon en las manos de los conquistadores grandes extensiones de tierra con el -- agravante ominioso de que junto con la tierra perdía el indio su -- propia libertad al convertirse en esclavo de facto.

Desde entonces, en la subconciencia del pueblo de México debió irse cuajando el principio de la "Tierra y Libertad".

Al lado del soldado conquistador, estuvieron los domeñadores del rosario, quienes al llegar los tiempos en que fué expedida la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos durante la Reforma, habían logrado acumular ya un alto porcentaje de la tierra nacional que el sudor esclavizado de los indios fecundaba (10).

Como ya se dijo la lucha por la tierra viene de antaño. "La Independencia fué una Guerra en cuyo fondo se agitó el problema -- agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional.

(10) México y su Reforma Agraria Integral - Alejandro Rea Moquel - México 1962 Pág. 31.

Sirven de base a esta afirmación, las medidas que el propio Gobierno tomó para contenerla. En efecto a resultas de las demandas de los campesinos ya expresadas violentamente o en forma de sorda protesta, el Gobierno Español, en 1810 decretó el reparto de tierras públicas entre los indios, y en noviembre de 1812 recomendó que se dotarían ejidos a los pueblos y que se dividieran los terrenos baldíos entre personas que no eran propietarias para que pudieran dedicarse a incrementar la agricultura.

La voracidad de los acaparadores de la tierra en la Colonia y la inobservancia de las leyes y cédulas reales que se expidieron ordenando el respeto a la tenencia de la tierra de los indios, que siguió sufriendo rudos ataques por parte de los españoles, trajo como consecuencia la pérdida real de la libertad de las masas campesinas.

Cuando Hidalgo abolió la esclavitud, estaba en realidad atacando en parte el problema agrario, ya que con la pérdida de la tierra los campesinos habían perdido también la libertad y al concederles ésta, se estaba en camino de alcanzar aquélla, por lo que, el 5 de Diciembre de 1810 decretó: que los pueblos indígenas entrasen en la libre posesión y disfrute de las tierras, que con el pretexto de contratos de arrendamientos les habían sido arrebatadas.

"Por su parte el Generalísimo Morelos, en el proyecto de confiscación de intereses europeos y americanos adictos al Gobierno Español, ordenó la utilización de todas las haciendas grandes, porque consideró conveniente que la mayor parte de hombres del campo se convirtiesen en pequeños agricultores, trabajando personalmente sus

parcelas" (11).

Nuestra Independencia políticas se consumió en 1921. Los pasos del Ejército Trigarante levantaron en las baldosas de la ciudad de México los ecos de viejas esperanzas que alentaban en el corazón del pueblo, pero los conjurados de la prefectura, como dijo Zapata a propósito de los tratados de Ciudad Juárez, "devolvieron la víctima de los verdugos". (12).

El problema Agrario continuó desarrollándose, todo permaneció en el estado en que lo dejó la Colonia, las grandes haciendas siguieron en poder de los monopolizadores de la tierra y los campesinos, sin propiedad, y sin defensa, continuaron sujetos a un régimen feudal de tipo esclavista. Desde entonces y durante un largo período quedó aplazado por tiempo indefinido la reforma en lo tocante al reparto de la tierra. La condición del campesino siguió siendo igual; la misma esclavitud en forma disimulada, los mismos malos tratos y la conservación del odioso sistema del personaje, con sus salarios de hambre y con la carga ominosa de las deudas que pasaban de generación en generación.

La revolución de reforma en este aspecto promovió sobre todo la liquidación de la enorme concentración eclesiástica, e hizo concebir a las multitudes sedientas de justicia, nuevas esperanzas de reivindicación. En el seno del Congreso Constituyente hubo Diputa

(11) Alejandro Rea Moguel Obra citada- Pág. 40.

(12) El Drama de la Tierra.- Prof. Arcadio Noguera. México 1964. Pág. 13.

dos que se hicieron eco de las aspiraciones populares y la sostuvieron con gallardía, a pesar de la torpe resistencia de muchos colegas. Conocido es el voto particular de Ponciano Arriaga, en el que magistralmente se describe la situación creada por el desmesurado crecimiento de los latifundios, que dejaban sin acceso a la propiedad a la gran mayoría de la población. Pero a pesar de la digna postura de varios constituyentes, a pesar de la Constitución de 1857, el latifundismo continuó de una manera alarmante por el brutal acaparamiento de la tierra, con graves consecuencias sociales y económicas, cometiéndose incalificables despojos y adjudicándose grandes extensiones unos cuantos propietarios, muchos de ellos extranjeros.

En esta forma dentro de la dictadura porfirista el latifundismo había llegado al máximo, como es sabido de todos nosotros. Unos cuantos hacendados se repartían la mayor parte del territorio nacional, y la mayoría de los campesinos, nuevos esclavos de los señores feudales de esta época, acumulaban sus hambres, sus angustias, sus odios, hasta lanzarse frenéticos a la Revolución; en plena lucha armada las viejas cuentas históricas iban siendo saldadas con el fusil y el machete, atrás quedaba la ignominia de la miseria y la reacción; adelante, hacia el futuro, ondeaba la bandera de la esperanza de una vida mejor, la bandera de Zapata con el lema de "Tierra y Libertad, Justicia y Ley" (13)

Bajo estas consideraciones estamos convencidos de que altos índices de concentración de la tierra y como consecuencia de una mala distribución de la misma ha sido la causa de innumerables movimientos revolucionarios que han transformado al país, pues han demolido los sistemas jurídicos, económicos y políticos imperantes que obstruyen el desarrollo, progreso y bienestar de los pueblos.

Y si el problema agrario ha sido algo que afecta vitalmente a todo el pueblo, y por ello hemos visto como su mayoría o sea el proletariado del campo luchó para establecer la distribución de la tierra sobre bases equitativas, justo es que nuestros campesinos -- tengan y sientan la ineludible responsabilidad de aprovechar directamente la tierra.

Así, pues por razones históricas, el legislador estableció -- de manera definitiva en los artículos 140 y 159 (14) la obligación para el ejidatario de explotar directamente su parcela constituyendo este aprovechamiento la base para el disfrute de los derechos -- agrarios individuales contenidos en el libro III, título I, Capítulo III del Código Agrario en vigor.

(14) Código Agrario.

1) .- Fomento y protección de la pequeña propiedad.

En los diversos planes revolucionarios que precedieron a - -
 nuestra actual codificación agraria, encontramos entre sus postulados
 como una promesa de mayor importancia el fraccionamiento de los lati-
 fundios tendientes a favorecer la pequeña propiedad como forma de -
 obtener una mejor distribución de la riqueza pública de la Nación, y
 además la restitución a las comunidades indígenas de las tierras de-
 que fueron injustamente despojados, con el fin de reparar las arbi-
 trariedades que se habían venido cometiendo en toda la extensión de
 la República.

En efecto en el "Plan de San Luis" elaborado por Don Francis-
 co I. Madero proclamado el día 5 de octubre de 1910, estableció en -
 su artículo 3o. la necesidad de restituir a los campesinos las - -
 tierras de que habían sido despojados los pueblos y ciudadanos, o la
 indemnización a los antiguos propietarios cuando las tierras hubieran
 pasado a terceras personas.

En el "Plan de Ayala" formulado por la Junta Revolucionaria -
 del Estado de Morelos el 28 de Noviembre de 1911, también encontra--
 mos disposiciones tendientes a la restitución de las tierras de que
 habían sido despojados los pueblos y ciudadanos a la sombra de la ti-
 ranía; y el artículo 7o. estableció el fraccionamiento de la gran pro-
 piedad territorial con miras a mejorar la situación infame de los --
 campesinos.

También en el plan revolucionario "Adiciones al Plan de Guada-
 lupe" dictado en Veracruz y promulgado por Don Venustiano Carranza -

el 12 de diciembre de 1914, en su artículo 2o. facultad al Jefe de la Revolución para que expida leyes encaminadas a favorecer la formación de la pequeña propiedad, distribuyendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que habían sido privados.

En el proyecto de la ley agraria presentado el 15 de diciembre de 1914 a Don Venustiano Carranza, encontramos referencias a la pequeña propiedad en los artículos 5o. y 10o.

"Artículo 5o. se declara que es de utilidad pública la subdivisión de los terrenos ocultos de propiedad particular que excedan de 5,000 hectáreas.

En consecuencia, podrán ser expropiados con sujeción a las bases siguientes:

a) Las fincas destinadas a la ganadería sólo podrán tener -- una extensión de tierra doble de la que tuviera actualmente en cultivo.

b) Las fincas destinadas a la ganadería sólo podrán conservar una extensión de dos mil quinientas hectáreas por cada dos mil cabezas de ganado menor que actualmente tuvieran.

Si las tierras fuesen adecuadas para la agricultura, sólo -- tendrán una extensión de mil hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor que por cada dos mil de ganado menor.

c) Los terrenos que no estén destinados a ninguno de estos -- dos objetos y en consecuencia, permanezcan yermos, sólo podrán conservar una extensión de cinco mil hectáreas.

Los propietarios en los tres casos anteriores, tendrán derecho a escoger las tierras que no deban ser expropiadas."

"Artículo 100.- No podrán ser expropiados los terrenos que correspondan a fincas colindantes con los pueblos cuyas superficies no excedan de quinientas hectáreas. En consecuencia, la expropiación reservará siempre a las fincas colindantes una extensión mínima de quinientas hectáreas". (15)

Este proyecto elaborado por el Ing. Pastor Rouaix y el Licenciado José Inés Novelo para resolver el problema agrario ya fijaba la pequeña propiedad inafectable en quinientas hectáreas.

Seguramente Don Venustiano Carranza, ya tenía cuando Rouaix y Novelo le presentaron el proyecto, las bases de la ley que días más tarde, el 6 de enero de 1915, había de ser el paso de mayor trascendencia en materia agraria de nuestro país.

La Ley de 6 de enero de 1915, que marca el principio de nuestra Reforma Agraria fue redactada por el Licenciado Luis Cabrera.

Encontramos en la primera ley reglamentaria de la ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 Constitucional, la ley de Ejidos, expedida el 28 de diciembre de 1920, que ya se refiere a la propiedad exceptuada de afectación, sin considerarse que haya fijado los límites de la propiedad inafectable. Únicamente en la fracción III del artículo 14 establece: "La dotación de tierras a un pueblo, no comprende las construcciones de ranchos, fábricas, acueductos y demás obras artificiales del poseedor del terreno afectado por la dotación, sino que tales propiedades serán respetadas, con la zona necesaria para el aprovechamiento de las construcciones. En todo caso

(15) FABILA Manuel.- Cinco Años de legislación agraria.- Tomo Primero - Paq...- 259-261 .

se restarán las tierras que hubieren sido tituladas y los repartimientos hechos en virtud de la ley de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años, -- cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas". (16)

El Ejecutivo de la Unión expidió el 17 de abril de 1922 el primer Reglamento Agrario, en el que encontramos diferentes criterios de inafectabilidad. Este Reglamento introdujo un importante perfeccionamiento en nuestra legislación agraria, pues hasta esta fecha no existía ninguna disposición que fijara los límites legales de la propiedad inafectable; fue el primer ordenamiento legal que resolvió el problema, al establecer en su artículo 14:

"Quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

I.- Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.- Las que tengan una extensión no mayor de doscientas - - cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

III.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

IV.- Las propiedades que por su naturaleza representan unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les corres-

pondría entregar en terrenos de buena calidad y en lugar más inmediato posible." (17)

El mismo Reglamento Agrario estableció además como bienes -- inafectables por dotación en el artículo 18: "I.- Los edificios de cualquier naturaleza; II.- Los huertos o plantaciones de árboles -- frutales que hayan sido hechos antes de la promulgación de esta ley; III.- Las plantaciones de café, cacao, vainilla, hule y otras similares; IV.- Las obras de captación de aguas destinadas a regar terrenos fuera del ejido". (18)

Fué pues, el citado Reglamento Agrario el que tuvo el acierto de fijar por vez primera los lineamientos generales de lo que debía entenderse por pequeña propiedad y bienes inafectables. En -- apoyo de esta afirmación citamos la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, que en lo conducente dice:

"Antes de la vigencia del Reglamento Agrario, de 17 de abril de 1922, no pudo tenerse por norma para determinar lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, que fija una extensión de cincuenta hectáreas -- como límite a esa pequeña propiedad". (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Pág. 567).

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de -- 23 de abril de 1927, siguió los lineamientos generales que habían sido fijados por el Reglamento Agrario. Nos interesa particularmen-

(17) FABILA Manuel obra citada - Pág. 385

(18) FABILA Manuel obra citada - Pág. 386

te de esta ley su Capítulo Octavo, en el que se ocupa concretamente de la "pequeña propiedad y de las propiedades inafectables", restando las extensiones de terreno que debían integrarla.

Esta ley declaro que son inafectables en su artículo 105, -- por considerarse pequeña propiedad los siguientes bienes: I.- Las superficies que no excedan de 150 hectáreas, cualquiera que sea su calidad II.- Las superficies no mayores de 2 000 hectáreas de agostadero destinadas a la cría de ganado. III.- Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal, durante su vigencia. IV.- El caudal de aguas necesario para regar las superficies inafectables antes mencionadas. También reiteró el respeto a los repartimientos hechos de acuerdo con la ley de 25 de junio de 1856 y a las 50 hectáreas poseídas a nombre propio a título de dominio por más de diez años, tratándose de restituciones.

Por decreto de fecha 9 de enero de 1934 quedó reformado el artículo 27 Constitucional estableciendo en la fracción XV que las autoridades agrarias incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución; en caso de conceder dotaciones que afecten a la propiedad agrícola en explotación. Esta reforma constitucional fija dos condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de sufrir afectaciones agrarias: que sea agrícola y que esté en explotación.

Sin embargo, la reforma que comentamos no nos dice que incurran en responsabilidad por violaciones a la Constitución, las autoridades agrarias que afecten la propiedad ganadera en explotación que se encuentre en terrenos de agostadero.

Como consecuencia de la anterior reforma constitucional, el -

22 de marzo de 1934 se expidió el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en un esfuerzo por agrupar y ordenar la legislación sobre la materia.

Este Código por lo que respecta a la pequeña propiedad siguió los lineamientos ya trazados por leyes anteriores, especialmente por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Agua a la que derogó.

En relación con los bienes inafectables, el Código de 1934 introdujo como tales:

Las superficies cultivadas con caña de azúcar en la extensión necesaria para sostener la molienda media, cuando las instalaciones y terrenos pertenezcan al dueño, las superficies destinadas a la reforestación, cuando no fuera posible la explotación agrícola; hasta 500 hectáreas o su equivalente en las escuelas de Agricultura del Gobierno Federal; las superficies mayores de 300 hectáreas sembradas de alfalfa, henequén, etc.; cuando existan con seis meses de anticipación a la solicitud ejidal y se comprometan los propietarios a la entrega de las tierras equivalente a la afectación en un plazo de 30 días y dentro de un radio de siete kilómetros del núcleo solicitante; las comarcas en las que los cultivos cuya técnica agrícola, y eventualidad de cosechas no aseguren rendimiento dentro del régimen agrícola ejidal, se formará uno o varios distritos ejidales; los predios que no tengan la cantidad de tierra de cultivo suficiente para la necesidades del poblado solicitantes, concederán en dotación las que se puedan disponer respetando desde luego la pequeña propiedad agrícola "en explotación".

El Código Agrario de 1934 alcanzó una vigencia de solamente de seis años; es indudable que es un lapso demasiado reducido si se tienen en cuenta la magnitud de los problemas que reglamentó.

En nuestro concepto, el Código que comentamos no tuvo un criterio claro de lo que debería de entenderse por pequeña propiedad. Pues, no la delimitó atendiendo a sus cualidades, ni a los fines sociales que con ellas se siguen.

El Decreto del 10. de marzo de 1937, viene a constituir uno de los actos legislativos más trascendetales en materia ganadera, -- ya que antes de ese Decreto el legislador se preocupó únicamente -- por las inafectabilidades agrícolas. Por medio de este Decreto se -- crearon las concesiones de inafectabilidad ganadera.

El 23 de septiembre de 1940, se promulgó un nuevo Código -- Agrario, que vino a derogar al de 1934. Este Código introdujo respecto a la pequeña propiedad como innovaciones: reduce la propiedad -- inafectable en tierras de riego de 150 hectáreas a 100 solamente; y adoptó definitivamente el término "de propiedad inafectable" para -- substituir el de "pequeña propiedad". En cuanto a las concesiones -- de inafectabilidad ganadera repite lo establecido anteriormente por el Decreto de 10. de marzo de 1937, fijando como límite inferior el terreno necesario, de acuerdo con el índice de aridez, para mantener un pie de 500 cabezas de ganado mayor, 300 cabezas de ganado lechero o su equivalente en ganado menor; fijó como límite máximo, -- hasta 300-hectáreas en las regiones feraces y hasta 50,000 hectáreas en las regiones desérticas.

El Código de 1940, fué derogado por el de 31 de diciembre --

de 1942, publicado el 27 de abril de 1943, que actualmente se encuentra en vigor. Este Código Agrario fué expedido por el General Manuel Avila Camacho, y en términos generales no introdujo innovaciones de importancia en cuanto a la pequeña propiedad.

Por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1947, se reformó y adicionó el artículo 27 constitucional en sus fracciones X, XIV y XV. Estas Reformas y adicionales fueron de gran trascendencia, pues contienen cambios muy importantes en la materia. En la fracción XV se establece la consagración de los principales bienes inafectables.

El concepto de la pequeña propiedad tiene su origen en la Constitución de 1917. El constituyente de Querétaro, al elaborar el artículo 27 constitucional implantando nuevas modalidades sobre la tenencia de la tierra, expresó en su parte inicial: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Enseguida, al determinar las modalidades de interés público sobre aprovechamiento y distribución de la propiedad de la tierra, en las que el Estado viene a reglamentar las cuestiones referentes a dotaciones y restituciones de los núcleos de población, limitando la propiedad privada y fraccionando los latifundios, el constitu

yente consideró, asimismo, de gran importancia pugnar por la protección y desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, pero inexplicablemente no expresó lo que debía entenderse por pequeña propiedad, dando con esto motivo a confusiones.

En efecto, los constituyentes dieron gran importancia a la pequeña propiedad considerándola uno de los puntos básicos de la Reforma Agraria y elevando su respeto al rango de garantía constitucional y, consecuentemente una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado.

En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se estableció en forma categórica que se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios así como para "el desarrollo de la pequeña propiedad" y, además, en líneas posteriores se ordena que: "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando la pequeña propiedad".

El sentido de la mencionada disposición del artículo 27 Constitucional, no revela que los constituyentes citados concientes de lo que representa el campo para las ciudades y consideraron imprescindible el mantenimiento de la pequeña propiedad lo mismo por las ventajas de su explotación adecuada como por ser una importante fuente de trabajo para los campesinos y además porque su producción no sólo satisface las necesidades del propietario y sus trabajadores, sino que puede llegar a dejar una cantidad considerable de productos

que se pueden destinar al mantenimiento de las ciudades y aún para la exportación; razones por las que se estimó que debía constituirse y protegerse esta clase de propiedades.

Es de todos sabido, que la mala distribución de la tierra ha sido, después de la época colonial, una de las principales causas de nuestras convulsiones sociales.

La cuestión agraria no es una pugna entre intereses particulares, sino algo que afecta vitalmente a toda la sociedad, y debido a ésto hemos visto que en repetidas ocasiones se había pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas, pero los intereses de una poderosa minoría desvirtuaban los buenos deseos expresados en la Ley.

En esas circunstancias, vemos que fue preciso establecer de manera definitiva, en un precepto constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de llegar a una distribución equitativa de la riqueza pública.

Asimismo, era necesario también establecer la facultad del Estado para que imponga a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar que como a lo largo de nuestra historia, vuelva a concentrarse en pocas manos la propiedad de la tierra y se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

En la época en que fue redactado el artículo 27 Constitucional, -dice Mendieta y Núñez- "Los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal que de la teo-

ría del derecho natural de todo hombre, a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en - - afirmar que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades sino también las de la sociedad. Se considera que sin - el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas - quedarían inaprovechables o serían defectuosamente aprovechadas" (19)

El precepto constitucional citado, no niega la propiedad - - privada, sino al contrario la reconoce, pero hacer una declaración, colocando en materia de tierras y aguas, los derechos de la colectividad por encima de los derechos del individuo. Así, el artículo 27 Constitucional encuentra su más firme apoyo en la teoría de la - - propiedad como función social, y siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es innegable la facultad que posee el Estado de - controlar su aprovechamiento; o sea, que si la propiedad es una función social -afirmamos como lo hacen Mendieta y Núñez- resulta indudable que compete al Estado la vigilancia y aprovechamiento de la - tierra y las riquezas naturales y el derecho a imponer a la propie-dad privada las modalidades que dicte el interés público.

El artículo 27 de la Constitución Política, dada en la ciudad de Querétaro en 1971, que a decir de Jesús Silva Herzog es el más revolucionario y el de mayor trascendencia nacional, estableció el - - respeto absoluto a la "pequeña propiedad", cuya existencia se justifica por la función social que desempeña en unión con la propiedad - ejidal, siendo las dos únicas propiedades producto de nuestro movimiento liberatorio de 1910, y porque además las condiciones económicas de nuestro país no permiten aún proporcionar los medios necesarios para el cabal desarrollo del ejido.

El respeto a la pequeña propiedad se estableció atendiendo - a los fines sociales que llena; por esto el actual artículo 27 - - Constitucional prescribe que solamente será respetada la pequeña - - propiedad "en explotación". Cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no está desempeñando la función social que le está encomendada y, en consecuencia, si falta la razón por la que se ordena se respete, el respeto que se le brinda en lugar de ser útil a la sociedad, resulta nocivo; sin duda la "utilidad social" debe prevalecer sobre el interés privado.

A tales propósitos se refiere uno de los constituyentes aserando que: "Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los Diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación".(20)

(20) Roauij Pastor. Obra citada Pág. 154 .

El maestro Rafael de Pina, respecto a la función social de la propiedad nos dice: "esta idea va unida a la idea de bien común, al que tantos respetos se le rinden a diario, teóricamente, pero -- sin que trascienda, de hecho, a las realidades de la vida",..."Para nosotros quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que este debe ser siempre racional y encaminado no solo a la atención de las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no solo la acción económica del Estado, sino también a las de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de satisfacerlas". (21)

La propiedad privada de la tierra redundará en beneficio de la sociedad porque el estímulo que representa para el propietario lo impulsa a obtener de ella el máximo provecho y de esta manera la sociedad obtiene los productos agrícolas que les son necesarios para la subsistencia de sus miembros.

El propietario mientras explote correctamente su tierra, mientras cumpla con la función social que se le ha encomendado se justifica plenamente su propiedad y se debe reconocer su derecho. Siendo un hecho innegable que los hombres cultivan las tierras que tienen a la mano, sobre todo las que no son de su propiedad, aun -- siendo buenas o malas, deducimos necesariamente que tanto mejor re-

(21) De Pina Rafael-elementos de Derecho Civil Mexicano.- Vol II Tercera Edición - Editorial Porrúa, Mexico, 1966 Pag. 78

partida esté, será mejor cultivado nuestro suelo, para mayor bienestar de la generalidad.

Volviendo al concepto de la pequeña propiedad, el maestro -- Mendieta y Núñez nos dice que este punto entraña un problema de -- interpretación, ya que la Constitución consigna el respecto a la pequeña propiedad, pero no la define. Por ello, la Comisión Nacional Agraria frecuentemente se enfrentaba con este problema que surgía -- en las dotaciones de ejidos, encontrándose absolutamente desorientada como lo prueban los diferentes criterios sustentados por el Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, mismas que -- fueron inspiradas por dicha Comisión.

Se sustentaron cuatro criterios tratando de establecer el -- concepto de la pequeña propiedad:

1.- Se fijó como extensión de la pequeña propiedad, las 50 -- hectáreas que la Constitución señala como intocable en casos de -- restitución.

En este criterio se presentó el grave inconveniente de que -- no se sabía la calidad de las tierras que debían respetarse.

El criterio se desechó por la jurisprudencia de la Suprema -- Corte de Justicia en el sentido de que no se puede considerar la -- extensión señalada como pequeña propiedad, por tratarse de un caso de excepción que no se puede extender a los casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma.

2.- Se estimó que de los latifundios colindantes al pueblo -- solicitante de ejidos, el menos extenso debería considerarse como -- pequeña propiedad.

Este criterio igualmente se desechó, porque resultaba que - - en no pocos casos un latifundio de diez mil hectáreas era considerado como pequeña propiedad, solo porque los demás latifundios afectados tenían extensiones mayores.

3.- Se optó por buscar en la Constitución otro criterio y se creyó encontrarlo en la fracción "a" del párrafo XX, en la que se establece la facultad de cada Estado y Territorio para fijar la extensión máxima de tierra, de la que pueden ser dueños un individuo o -- una sociedad legalmente constituida.

Este criterio se desechó, al llegar a la conclusión de que la base fijada en la fracción "a" del párrafo XVII tiene por objeto - - obligar al latifundista a fraccionar su propiedad, aunque no existan pueblos necesitados en las inmediaciones, con el objeto de destruir los latifundios y obtener una buena distribución de la propiedad; por consiguiente, las extensiones fijadas por cada Estado o Territorio, debe considerarse como "no latifundios y no como pequeñas propiedades".

Además se creyó que no era conveniente dejar en manos de los Estados y Territorios una cuestión de tanta importancia.

4.- En la ejecutoria dictada el 3 de abril de 1918, la Suprema Corte al resolver el amparo interpuesto por "Salceda y Rafael G." Adoptó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad al asentar que: "En el lenguaje común se entiende por pequeña propiedad la porción - de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

Pronto se vió que este criterio llevaba contradicciones. En efecto, se plantearon varios problemas, desde le momento de considerar que no es lo mismo un campesino que una familia campesina y que en uno u otro caso según el criterio, la extensión de la pequeña -- propiedad no podría ser la misma. Además los problemas aumentaron a no decir qué clase de familia era la que debía proveer la pequeña -- propiedad, si a una de proletarios del campo o a una clase media.

Vemos que la Comisión Nacional agraria no tenía un concepto - determinado de lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino - que se encontraba desorientada, dando una serie de criterios sobre - lo que debía comprenderse por ella, lo que trajo como consecuencias - dificultades en la práctica y dando lugar con ello a múltiples atropellos.

Ahora bien, Mendieta y Núñez refiriéndose a lo que debe entenderse por pequeña propiedad nos dice:

"Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, debemos empezar por fijar éste y encontramos -- que en el lenguaje común no se designa como pequeño propietario al - jornalero, ni siquiera a quien se encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero, sino a personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras, el pequeño propietario es, en el - - concepto corriente, un burgués, una persona que está social y económicamente en un nivel superior al que ocupa un jornalero". (22)

Como consecuencia de lo anterior, consideramos como lo hace el propio autor que, no es solamente la extensión de la tierra lo que determina la pequeña propiedad, pues en la realidad su concepto no es matemático sino social; lo determina principalmente la productividad de la tierra en relación con las necesidades que pueda satisfacer. Sin embargo no son iguales las necesidades de un jornalero y las de un campesino de la clase media, variando aún las de éste con el medio. por lo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta. De lo dicho, podemos concluir que la pequeña propiedad está condicionada por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que con ella se persiguen; esto es, la subsistencia de una familia campesina de la clase media.

Respecto a los ideales de la verdadera revolución, plasmados en la Constitución de 1917, uno de los Constituyentes nos dice que: "...eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen agrario del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes pero, no fue el desiderátvm de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la revolución del complicado problema agrario, sino realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas y pequeños ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontrarán espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente".(23)

(23) Rouaix Pastor Obra citada Pág. 225.

Con lo anterior, se consideraba y con toda razón que ese debía ser el primer paso, con objeto de transformar la economía rural de la República, creando así, con pequeña agricultura, la fuente inagotable, que en todos los países brinda vida a los campesinos.

Es evidente que lo que perseguían los constituyentes al decretar el fraccionamiento del latifundios, era la destrucción de la gran propiedad, que tan lamentables consecuencias había ocasionado, así el fraccionamiento de latifundios se decretó por crear una forma de propiedad agraria legada a la creación de una clase media numerosa y fuerte, siendo aquella propiedad, una extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media.

De igual manera, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, la única propiedad que está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por ello es una propiedad intocable, es la pequeña propiedad, misma que de acuerdo con el pensamiento del constituyente debería servir de base para la creación de la clase media campesina, en consecuencia, la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de dicha clase social.

Por su parte, el Licenciado Narciso Bassols nos dice: "El verdadero concepto de la pequeña propiedad, parece ser, opuestamente, el de que es intocable cierta superficie de tierra, que no constituye un latifundio y representa en cambio una forma ventajosa de explotación agrícola, opuesta a la que implica el régimen de gran propiedad. Dentro de estas ideas, la pequeña propiedad, lo es por el alcance de su productividad, determinada como es natural, por su

extensión y por la calidad de las tierras que la componen. Si se -- considera una propiedad que puede producir una cantidad X en el año, no es ya latifundio, lógicamente habrá de respetarse, toda superficie de tierra de un solo dueño, que no exceda en su productividad total de esa suma X.

La pequeña propiedad, lo es pues, en razón de datos que en ella misma concurren y que corresponden como está dicho, en la superficie y a las clases de tierras que la componen. (24)

En su obra intitulada "La Nueva Ley Agraria" Narciso Bassols proporcionó un nuevo criterio para determinar la pequeña propiedad. Según dicho jurisconsulto, entre la pequeña propiedad y la parcela ejidal pudo existir una relación estrecha. Consideró la extensión de aquella que debe ser cincuenta veces mayor que esta última, de suerte que si, ejem. a un ejidario se le denota con cuatro hectáreas de riego, a un pequeño propietario deberá corresponderle doscientas hectáreas de la misma calidad, y por ende, deberá respetársele dicha extensión. Pero el propio autor no da razón ni fundamento alguno a su procedimiento. ¿Por qué la pequeña propiedad debe ser cincuenta veces mayor que la parcela ejidal? ¿Por qué motivo no veinte o hasta sesenta veces más grande?

De la anterior idea del Licenciado Narciso Bassols, para determinar la pequeña propiedad, concluimos en el sentido de que, como se puede apreciar en ese criterio para determinar la pequeña pro

propiedad, también se tiene una idea de que dicha propiedad, no debe ser el patrimonio de los peones o jornaleros del campo, sino de una clase social agraria más elevada.

En la actualidad, con las reformas que se le han hecho al -- artículo 27 constitucional, ya determina en su fracción XV, que se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierra, en explotación. Se considera, asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas - en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando la tierra se dedique al cultivo del algodón, si recibe riego de avenida fluvial o por bombeo, de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, etc. Que igualmente se considerará pequeña -- propiedad ganadera en la que no exceda de la superficie necesaria - para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Como se ha dicho con gran acierto, el legislador carecía de criterio alguno sobre el concepto de la pequeña propiedad que debió haberlo sustituido en todo caso por la inafectabilidad, que desde - el Reglamento Agrario se usó con más tino en las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional, para no caer en el error de -- denominar pequeña propiedad a una extensión de ciento cincuenta - - hectáreas dedicadas al cultivo del algodón y también a una de trescientas únicamente para estar destinada a cultivos valiosos, consti

tuyendo una aberración injustificable en franca pugna con el espíritu de la Reforma Agraria.

Si los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales y con ella se trata de establecer una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de dicha clase, es imprescindible atender a la productividad de la tierra para fijar la extensión que le corresponde. Mientras mayor sea el rendimiento de la tierra debe ser menor la extensión de la propiedad inafectable, y no a la inversa, (a mayor rendimiento, mayor extensión inafectable).

A pesar de esto, se reformó el artículo 27 Constitucional como lo hemos anotado anteriormente, y no dejamos de preguntarnos: ¿Por qué se aumentó la extensión de la pequeña propiedad tratándose precisamente de los cultivos más remunerativos?

Quizás, nuestra preguntas tenga respuesta en lo que nos dice Silva Herzog: "Hay algo que parece claro como la luz del día y -- que puede comprobar quien en ello se empeño: a partir de las reformas del Artículo 27 que se viene comentando--31 de diciembre de 1946-- se multiplicaron los agricultores Nylon, como se les llama en la -- jerga popular, entre quienes han figurado y figuran no pocos amigos de los amigos de los gobernadores en turno.

Las reformas a la fracción XV del artículo 27 Constitucional se hayan aun vigentes, probablemente porque su aprobación perjudicaría a numerosos propietarios de terrenos cultivados con algodón, vid, olivo, árboles frutales, etc., y entre esos propietarios se encuentran no pocas personas que gozan todavía del favor oficial"(25)

(25) Silva Herzog, Jesús.- El Agrarismo Mexicano Fondo cultural -- económico - Segunda Edición Pág. 493 .

En nuestro concepto, para definir la pequeña propiedad inafectable debe empezarse por estudiar la orografía, la hidrografía y las condiciones climatológicas, principalmente el régimen pluviométrico para ser congruentes con la realidad y definir la pequeña propiedad, tomando en consideración las características naturales.

En México, como lo dijera don Justo Sierra: "la naturaleza -- ha hecho bien en su favor..., a pesar de ser el país un admirable resumen del cosmo terrestre.." En este sentido Silva Herzog nos dice: "todos los climas o casi todos los climas según la altitud, la latitud y la presión atmosférica, las precipitaciones acuosas y las corrientes aéreas. Lluvias escasas y muy escasas en algunas partes, y abundantes o muy abundantes en otras; heladas tempranas o tardías; calor intenso o intenso frío; desiertos y pantanos; terrenos fértiles y estériles, mucho más estériles que fértiles.

Ventajas y desventajas en nuestros dos millones de kilómetros cuadrados; más desventajas" (26)

La realidad reclama una legislación Agraria congruente reconociendo el cuadro geográfico que nos pinta el párrafo anterior, -- indudablemente también la necesidad imperiosa de que el esfuerzo humano corrija en la medida de lo posible las condiciones desfavorables.

Por lo anterior, consideramos que es necesario modificar el Código Agrario en consonancia con las características de las diver--

(26) Silva Herzog, Jesús - Obra citada - Pag. 398

sas regiones del país. Al referirse Mendieta y Núñez a nuestra legislación que considera a la pequeña propiedad una extensión de 100 hectáreas de tierras de riego estima que es un error, diciendo: "desde el punto de vista estrictamente científico, sería necesaria una previa investigación sobre productividad de la tierra en las distintas zonas del país, sobre el número medio de las personas que componen una familia mexicana de la clase media campesina y sobre el costo de su vida atendiendo a sus necesidades, atendiendo a su cultura, etc.; para determinar con exactitud, casi matemática, la extensión de la pequeña propiedad. (27)

Si se realizara la investigación propuesta por el maestro Mendieta y Núñez, indiscutiblemente que no se podría fijar una sola extensión de 100 hectáreas de tierras de riego como lo hace la ley vigente, en virtud de que ni siquiera es semejante la productividad de dicha extensión en todas las regiones de la República; en efecto, las tierras de riego del centro del país normalmente producen una o dos cosechas anuales, mientras que en las costas produce tres veces al año; del mismo modo respecto al valor de los cultivos, encontramos que en algunas regiones por sus condiciones de clima la tierra de riego no puede destinarse sino a los cultivos de un valor reducido en tanto que en otros puntos, favorecidos por el clima y otros factores naturales es factible emplear tierras en cultivos más remunerativos.

A nuestro entender, la pequeña propiedad no puede ser la misma en lugares privilegiados para la agricultura que aquellos en que en igualdad de extensión y trabajo, se obtengan rendimientos más re-

(27) Mendieta y Núñez, Lucio - Obra citada - Pág. 120 .

ducidos. La fijación de diversos tipos de pequeña propiedad para toda la República, requiere un estudio detenido de cada una de sus más importantes regiones para hacer una minuciosa clasificación de las condiciones que en las mismas prevalecen. Así, en esa forma se lograría una reglamentación lógica y verdaderamente útil, por múltiples razones, para la economía nacional y el progreso de nuestro país.

Consideramos y juzgamos necesaria una reforma al artículo 104 del Código Agrario y al artículo 10. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera con el fin de resolver este problema fundamental del problema agrario en México. Con tal objeto, deben considerarse las condiciones económicas de las regiones del país, el valor de la propiedad, su distancia de los grandes centros de población y de los mercados, el clima, la mayor o menor facilidad de irrigación, los productos que de la tierra pueden obtenerse, su calidad, etc.

Por su parte, Romero Espinosa al tratar en su obra a la pequeña propiedad agrícola, escribe:

"La técnica agrícola ha avanzado en todos sus aspectos, progreso que exige realizar las tradiciones tesis agrarias de tal manera que las soluciones dadas hace veinticinco años ya no tiene vigencia y reclamen modificaciones y nuevos estudios.

México es un país de regiones económicas, regiones agrícolas, regiones etnográficas, regiones geográficas; realidad que reclama una legislación agraria congruente. Es indudable que los legisladores de 1917, tomaron en cuenta estas circunstancias cuando aprobaron el artículo 17 de la Constitución, que deja a los gobiernos lo-

cales, como ya se dijo, la facultad de legislar para definir la pequeña propiedad; el Código Agrario debe modificarse para que sea -- congruente con la realidad y defina la pequeña propiedad agrícola -- tomando en consideración las características naturales, las etnográficas, el desarrollo económico y el técnico, ya que las generalizaciones no han dado el resultado apetecido. Debido a estas irregularidades de orden legal del actual Código Agrario, se sigue discutiendo cual debe ser la adecuada medida de la pequeña propiedad y -- cual de la parcela ejidal, discusiones que solo logran desviar la -- atención de las autoridades mientras los problemas económicos, políticos y sociales de los campesinos se adelantan. La dinámica de los problemas por ser humanos, reclaman soluciones inmediatas, claras y sin titubeos". (28)

Al referirse a la extensión de la pequeña propiedad el mismo autor expresa, que es necesario pensar en definir la máxima superficie de la propiedad inafectable, en los distritos de riego y fuera de ellos. Asegura que en los primeros se debe atender a equiparar -- el interés económico de los ejidatarios y de los pequeños propietarios y que fuera de aquellos distritos es imprescindible tomar en -- consideración las características regionales de orden, natural, los costos de producción, el tipo de los cultivos, las técnicas empleadas, etc., es imposible pensar que toda la población tiene que -- poseer un pedazo de tierra o forzosamente deba vivir de la actividad agrícola.

(28) Romero Espinoza, Emilio - Reforma Agraria en México - Cuadernos Americanos - Primera Edición - Pag. 67-68.

Por otra parte, debemos añadir que querer resolver el problema pulverizando la propiedad hasta hacerla improductiva o cuando menos socialmente inútil, en un desordenado afán de acabar con el latifundio y adoptar posturas de necio radicalismo atrayendo a los poblados que se pretende dotar a toda clase de gente, inflando con ellos los censos, como si el principal propósito que se persiguiera fuera el quitar al hacendado su propiedad íntegramente.

Por el contrario, hay que dejar seleccionar efectivamente al propietario el lote que de acuerdo con la ley le corresponda, y dotar a campesinos enérgicos y activos que hagan producir y que sirvan de estímulo para los que no tienen ninguna ambición.

Creemos, pues, que es un bien social la distribución territorial entre el mayor número posible de hombres, pero que se dediquen a explotar la tierra.

CAPITULO IV.

ASPECTO ECONOMICO DE LA REFORMA AGRARIA.-

- a).- Elevación social del campesino.
- b).- Creación de centros de trabajo.
- c).- Creación de centros de salud y protección al campesino.

a).- ELEVACION SOCIAL DEL CAMPESINO.

La exposición esquemática e incompleta que hemos hecho de la educación rural como estructura social generada por la revolución agraria, puede resumirse en los puntos que a continuación se formulan y de los cuales se derivan algunas recomendaciones para ampliar, adecuar y obtener mayores rendimientos en las instituciones educativas destinadas a los campesinos.

La educación rural en México es consecuencia de nuestra revolución agraria, de ella nace y se nutre no tiene autonomía, sino -- que está ligada en forma indisoluble a los cambios y variaciones -- del movimiento que le dio origen y a las nuevas estructuras creadas por éste.

El crecimiento generado por la revolución agraria y otros -- factores han producido el desarrollo de centros urbano-industriales, con el consecuente aumento de la población urbana y la disminución-proporcional de la población rural. Esta tendencia se acentuará en un futuro previsible.

Desde el punto de vista de quienes la "consumen", la demanda educativa parte de cuatro sectores: Las clases altas tradicionales y las élites recién formadas; el estrato medio urbano; la población rural agrícola, y el sector "marginal" semiurbano.

El estrato medio urbano es el que ejerce mayor presión en pro del aumento de los recursos destinados a la educación, e influye en el diseño de ésta no solo de modo directo, sino también indirectamente por su predominio entre maestros, funcionarios y pacifi-

cadores. Esa influencia ha sido perjudicial para la expansión y la eficiencia de la educación rural.

El sistema educativo rural debe comprender: el nivel básico, abarcando jardines de niños y escuelas primarias; el nivel medio, - comprendiendo escuelas secundarias, tecnológicas y normales; el nivel superior con las escuelas de agricultura y veterinaria y otras tecnológicas y universitarias que se deben desplazar a pequeñas ciudades y poblados rurales; la educación de adultos en todos sus niveles y formas, y, finalmente, la educación extraescolar, que utilice adecuadamente los recursos técnicos contemporáneos.

En todos los aspectos enunciados, son urgentes incrementos - considerables para beneficio de grandes masas campesinas hasta hoy marginadas, y una reforma que abarque contenidos, organización y métodos y que permita a quienes radiquen en el campo una eficiente -- adaptación y una preparación para el desempeño de las labores que - desarrollen, capaz de aumentar su productividad; a la vez, es indispensable que capaciten a la población escolar para su eventual - ingreso a la industria y los servicios en condiciones ventajosas, - ya que en un futuro previsible continuará el éxodo de excedentes - campesinos hacia las áreas urbano-industriales.

Es urgente descentralizar la planeación y administración del sistema educativo nacional, a fin de evitar el aumento de su burocratización y mejorar su eficiencia, tomando en cuenta las condiciones y demandas de las diversas zonas del país.

Todos los niveles, instituciones y programas educativos, - - cualquiera que sea la fuente de su sostenimiento, deben coordinarse

para constituir un verdadero SISTEMA, que sirva a la clase campesina con el máximo de eficiencia y le permita, a la vez que su desarrollo en plenitud humana, su capacitación para elevar la productividad de su trabajo y mejorar sus niveles de vida.

La transcendencia que tiene la vivienda es mucho mayor aún que la producción de albergue para la familia; la vivienda es tal vez el índice de progreso más importante con que cuenta el hombre para juzgarse a sí mismo, y de ésta apreciación, en gran medida resulta su productividad. Debemos tener presente que el deseo de progresar, la actitud positiva que ante la vida tenga una comunidad -- son los factores más importantes para lograr ese progreso.

Una mejor vivienda es indudablemente uno de los fines que se persiguen cuando se obtiene un nivel de vida superior, pero es también un medio poderoso para alcanzarlo.

Bastaría lo anterior, aún sin mencionar los innumerables aspectos negativos que trae consigo la vivienda inadecuada (insalubridad, promiscuidad) para considerarla como uno de los problemas más importantes que afrontan nuestras comunidades.

La problemática de la vivienda Rural mexicana implica aspectos estrechamente relacionados entre sí, económicos y psicológicos -- ya que estos se modifican los unos a los otros. No podemos engañarnos pensando que al solucionar el problema económico quedará resuelto en forma paralela el de la vivienda.

Nuestra población campesina no es homogénea; por lo tanto la solución a la vivienda en el campo habrá de adaptarse a distintas realidades; tendrá que resolverse en todos los niveles; desde aquel

campesino que habita en distritos de riego, que reclama créditos hipotecarios, una legislación más operante y una planeación que le permita disfrutar de una casa con todos los beneficios que ofrece la vida moderna, hasta aquél otro que solo cuenta con escasos medios y la aplicación directa de su trabajo para superar la etapa de simple subsistencia. La diferencia entre unos y otros es cada día mayor; mientras los primeros participan en el desarrollo integral del país, el campesino sin técnicas y con malas tierras permanece estático dentro de una economía de autoconsumo.

: Ningún crédito, a ningún plazo podrá pagarse si no se obtiene suficiente producción en la parcela.

Sin embargo, no podemos esperar a que la tecnificación, el reacomodo, el riego y las obras de infraestructura eleven el nivel de vida lo suficiente para poder abordar el problema de la vivienda. Es preciso encontrar un atajo. Y éste lo han buscado ya los propios campesinos cuando se han construido sus propias viviendas. Ciertamente es, que en la mayoría de los casos, lo han hecho sin la técnica apropiada, con materiales mal elaborados, viviendas pequeñas e inadecuadas, pero también cierto, es que nadie ha proporcionado crédito alguno para realizar estas construcciones.

Es indudable que ese camino, encauza el tiempo libre que dispone el campesino para el mejoramiento de su vivienda, por medio de la promoción, planeación y dirección podrá aliviar en parte esta gran carencia.

La promoción la consideramos importante aún para los campesinos de altos ingresos ya que no solo los agricultores con escasos

recursos habitan en viviendas inadecuadas. Educar para mejorar la vivienda es educar para vivir mejor. Es despertar la conciencia de las propias necesidades, proporcionando los medios para satisfacerlas.

Educación, créditos, planeación y dirección será lo necesario. Nuestros campesinos sabrán asumir la responsabilidad de responder con su trabajo, rompiendo para siempre la inercia que arrastramos desde hace varios siglos.

Resulta por lo tanto indudable que para afrontar esta acción con posibilidades de éxito, habrá que llevarla a cabo a nivel de -- "Campaña Nacional", crear las agencias de crédito hipotecario rural que tengan confianza en los grupos solidarios de campesinos; y reunir bajo una sola coordinación a todos los organismos que intervienen actualmente en nuestro campo para que coadyuven a resolver el problema: será preciso preparar a los maestros, e incluir en los libros de texto secciones que muestren la técnica para fabricar mejores materiales para la vivienda y el empleo de sistemas constructivos adecuados; diversificar la acción del C. A. P. C. E., utilizando la presencia de sus técnicos en las comunidades agrarias; llevar a cabo la construcción de casas tipo, estudios sobre materiales y técnicas de construcción acordes con los diferentes climas y regiones; pero sobre todo y esto parece ser lo más importante, despertar en la escuela, en la tribuna, en la asamblea, la conciencia de que, en este como en otros aspectos, la potencialidad está en el campesino mismo; la conciencia de que el campesino puede, si se lo propone, elevarse por su propio esfuerzo y vivir en la casa que merece quien

trabaja la tierra.

La primera etapa de la Reforma Agraria se encuentra casi resuelta, por lo que consideramos que el enfoque de la presente ponencia debía referirse fundamentalmente a la Reforma Agrícola y a todos los problemas económicos, que se plantean en relación con el Mejoramiento del Hogar Rural.

El mejoramiento del Hogar Rural implica fundamentalmente la elevación de su nivel de ingresos, pero complementariamente la de sus niveles de nutrición, educación, salud, organización, colectivización, vivienda, etc.

Desde la Ley del 6 de enero de 1915, los Gobiernos Revolucionarios han hecho su mejor esfuerzo para entregar tierras suficientes a los campesinos de México, pero las de mejores calidades y por ende de mejores rendimientos, se encuentran en manos de propietarios particulares con una marcada situación de privilegio de estos a los simples ejidatarios.

La intervención del Estado en materia de política agrícola no puede seguirse enfocado a grupos que ya han cubierto sus extractos de superación productiva gracias a las instituciones gubernamentales.

El Estado tendrá que enfocar su acción intensiva fundamentalmente para resolver los problemas de los ejidatarios cuyas parcelas no tienen más de 5 hectáreas de temporal y que son productos exclusivamente de autoconsumo. Estos representan el 70% de la población agrícola.

Otra clase necesitada de la intervención urgente del Estado, es la de los trabajadores del campo, jornaleros y peones, quienes están aumentando constantemente y los cuales no podrán resolver su problema económico, esperando algún día recibir tierras, porque estas están ya agotadas en lo general.

Los asalariados, parias del campo o sean los trabajadores -- agrícolas sin tierras y sin ocupación permanente y bien renumerada, tendrán que sindicalizarse para obtener la protección indispensable a su trabajo y el salario mínimo justo por su labor.

El Crédito es factor fundamental para lograr la elevación -- del nivel de vida del hogar rural de los sectores que hemos mencionado. Sin el mejoramiento del salario real de los campesinos, no es posible que exista desarrollo económico y uno de los aspectos para lograrlo está precisamente en el crédito.

Los minifundistas y en general los sectores tradicionales o de transición a quienes consideramos debe enfocar el Estado su acción, deberán ser organizados y colectivizados en sus sistemas productivos si queremos mejorarles sus niveles de vida.

La organización colectiva puede efectuarse a través de los programas de desarrollo comunal de estas pequeñas unidades de producción que deben atender el aspecto de transformación integral de los componentes del hogar rural. Es decir, cuidar su educación, alimentación, vestido, capacitación técnica, salud, orientación y divulgación de sus derechos, entrenamiento para las obras colectivas, etc.

La creación del crédito para la subsistencia Ejidal, un nuevo concepto crediticio, puede ser la solución del mejoramiento de los ingresos de los sectores aludidos.

Este crédito en especie, protegerá al campesino durante las etapas iniciales de su ciclo de producción, con objeto de que no caiga en manos de los acaparadores, obligándose luego a pagar intereses, adquirirles los artículos para su subsistencia a mayor precio, finalmente a venderle su cosecha a los mínimos precios, sin recibir la ayuda de todos los instrumentos de protección que el estado ha establecido para ellos.

Este crédito se puede manejar en los canales de distribución de subsistencias básicas que tiene el Estado, ampliando estos a niveles ejidales y en donde el campesino y su familia podrán cubrir sus necesidades mínimas.

El crédito se manejará a través de una tarjeta que podrá utilizar el jefe de familia o su esposa.

Mientras el ejidatario y su familia estén cubiertos en las primeras etapas del ciclo agrícola, podrán esperar posteriormente a vender su cosecha a los precios de garantía estipulados y almacenados en los graneros del pueblo que para el efecto se establecerán en los ejidos.

Tendrán que efectuarse estudios, para ampliar los precios de garantía a determinados productos que no estén cubiertos por ellos como el ixtle, la candelilla, lechuguilla, etc., y reducirse en zonas en donde realmente no son ya el instrumento de justicia social para el que fueron creados.

El establecimiento de Comisiones Regionales de Precios de Garantía, podría auxiliar determinadamente el aspecto anterior, para adecuarlo a los productos que deben cubrirse y a las personas que -- deben recibirlo.

Devolver a los campesinos que hicieron la Revolución, los beneficios que a todos nosotros nos han representado, es obligación impostergable de los sectores productivos del país. Solo con nuestro esfuerzo, y trabajo podremos elevar los niveles de vida de quienes nos han permitido vivir mejor.

b).- CREACION DE CENTROS DE TRABAJO.

Con relación a la creación de nuevos centros de población surgen algunos problemas a que me referiré concretamente. En primer lugar, la desventaja en que se encuentra esta vía dotatoria en relación con la conocida por antonomasia como dotatoria de ejidos, frente a las propiedades de particulares que se fraccionan al enterarse los dueños, por la publicación de la solicitud, que sus predios han sido señalados para la creación de un nuevo centro de población, ya que tratándose de estos se ha venido considerando que resulta inaplicable la fracción I del artículo 64 del Código Agrario, que establece que no producirán efectos la división y el fraccionamiento de predios realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la sosolicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio. Con -- ello, frecuentemente han quedado sin realizarse las esperanzas de los solicitantes de nuevos centros de población, lo que no sucede en la dotación de ejidos y en las ampliaciones.

En segundo lugar, he de señalar que los nuevos centros de po-

blación no están exentos de ser utilizados por personas carentes de escrúpulos que encuentran en ellos un medio para lucrar, no siendo raro que el promotor y organizador del núcleo solicitante incorpore a éste a los individuos mediante altas cuotas; o que en el momento de ser ejecutada la resolución presidencial que lo crea, se obtengan aportaciones de personas que llegan a ocupar los lugares de quienes no se han presentado.

Otras veces, sobre todo cuando se pretende crear el nuevo centro de población en zonas boscosas, los solicitantes resultan ser hombres de paja, testaferros de los tolamontes, quienes de esta manera han llegado a destruir la riqueza silvícola. Así, al cabo de poco tiempo de creado el nuevo centro, como los solicitantes no tuvieron el propósito de radicarse sino el de hacer un negocio comercial, abandonan el lugar y aparecen como peticionarios de otro nuevo centro de población para adoptar la misma conducta. De esta manera y en muchos casos, se ha pervertido una noble vía agraria, por lo que resulta necesaria una escrupulosa selección de los individuos que puedan ser beneficiados, una constante vigilancia de los nuevos centros de población forestales y una adecuada orientación técnica para que no por ignorancia se destruya el bosque.

He de señalar el hecho, aparentemente paradójico, de que algunos nuevos centros de población creados con fuerte inversión del Estado, no han tenido éxito, o al menor no se obtuvieron los resultados que de ellos se esperaba al ser formados. En cambio, muchos otros, surgidos casi espontáneamente, integrados por individuos que por sus propios medios se han trasladado y arraigado en los lugares,

casi sin costar dinero alguno al Estado, que algunas veces les ayuda con lo indispensable y otras ni siquiera con ello, se han convertido en lugares florecientes o que auguran un prometedor desarrollo en el futuro. Nos podemos preguntar ¿a qué se ha debido ello? y -- las respuestas que yo me he dado son las siguientes: En los del -- primer grupo, la mayoría de los individuos beneficiados han resultado gentes que por primera vez se dedican a las tareas del campo, o que son incluidas por amigos sin pensar en si tienen los mínimos requerimientos que se exigen en el artículo 54 de Código Agrario, que señala la capacidad individual para tomar parte de un nuevo centro, o son sujetos a quienes llegan a enervar o corromper las muchas ayudas que reciben, o se trata de individuos que reciben una ayuda a la que se acostumbran, y que cuando se les deja de dar, con razón o sin ella, resultan impotentes para sobreponerse al medio físico, o simplemente se trata de nuevos centros de población cuya creación -- es resultado de un acto demagógico. En el segundo caso, encontramos gentes que se han formado en las duras tareas del campo a quienes el hambre y la necesidad de subsistir les han empujado fuera de sus lugares de origen, pero que tienen el sincero deseo de prosperar con el trabajo de la tierra.

Proposiciones:

PRIMERA: Debe legislarse para que la fracción I del artículo 64 del Código Agrario, aplicable a los nuevos centros de población.

SEGUNDA: Debe hacerse una escrupulosa selección de los beneficiados.

TERCERA: Se deben facilitar los medios necesarios para su desarrollo, asesoría técnica y una constante vigilancia.

CUARTA: Solamente el Presidente de la República está facultado legalmente para privar de sus derechos a los beneficiados.

Los campesinos de ingresos de subsistencia, o de economía -- natural, deben ser considerados como mano de obra excedente, en base a que representan un considerable porcentaje de población dedicada a actividades agrícolas socialmente improductivas. A tal conglomerado se debe, como medida primordial, incorporar a actividades -- productivas a través de una organización en tierras que sean de buena calidad de explotación. La mayoría deberán ser absorbidos por -- sectores económicos no agrícolas, como en industrias locales. Para este propósito, como para muchos otros inherentes al mismo problema, resulta indispensable la elaboración de planes nacionales.

La política de industrialización ha permitido ya un cambio -- importante en la composición de la población. Se ha reducido la -- proporción de ella dedicada al campo, como lo demostró el actual -- censo demográfico nacional en el que nos encontramos con cifras que llaman nuestra atención. Actualmente, somos cincuenta millones de -- mexicanos, de quienes 20 521 000 viven en zonas rurales y de los -- cuales 8 000 000 se dedican a la agricultura; lo anterior nos hace -- pensar seriamente en una transformación de la estructura ocupacio-- nal demográfica campesina, ocurrida en el último decenio.

El desarrollo de la agricultura en lo que va de la década es -- indicativo de que una pequeña proporción de la población agrícola -- fué capaz de aportar una oferta de productos que han llenado con am

plitud las necesidades de la economía nacional, en tanto que la población rural excedente que se encuentra subocupada o en desocupación puede ser transferida a otros sectores laborales sin afectar la oferta total.

Otra manera de solucionar, en parte, la excedencia de mano de obra en el agro y coadyuvar a su integración socioeconómica es hacer que las inversiones nuevas tengan un criterio que redunde en la mayor cantidad de ocupación posible.

El problema es, por tanto, de asignación de recursos. Hay que distribuir las inversiones en proporción tal, que las actividades no agrícolas en el campo, reciban mayores volúmenes crediticios y financieros con objeto de diversificar los renglones económicos rurales.

•El desempleo y la subocupación (oculta o disfrazada) son problemas cuya solución tiene que plantearse a largo plazo con la combinación de resultados inmediatos, que eviten el agravamiento crítico del nivel económico del campo.

Recomendaciones:

a) La creación de un Plan Nacional de Desarrollo Económico, en el que se plantee la necesidad de racionalizar la inversión hacia las obras de infraestructura para que con la tecnología se obtenga un alto rendimiento de los productos agrícolas, así como la apertura de industrias rurales complementarias.

b) Canalizar los esfuerzos del Gobierno Federal para el efecto de que, independientemente de continuar en la tarea de erradicar

el analfabetismo, se haga del niño campesino un obrero potencial para emplearlo en la industria rural o en la industria urbana.

c).- CREACION DE CENTROS DE SALUD Y PROTECCION DEL CAMPESINO.

La doctrina Revolucionaria, singulariza a la Salud Pública; que por sus objetivos centrales de promover la salud, prevenir la enfermedad, curar a los enfermos, rehabilitar a los incapacitados y asistir a los desvalidos, representa uno de los medios que permiten materializar el derecho a la salud de los mexicanos..

Los servicios mexicanos de salud, han obtenido logros, que se constatan en la erradicación de algunos padecimientos, el abatimiento significativo de tasas de morbilidad y mortalidad, así como el incremento en la expectativa de vida; aunado a las conquistas, los problemas han evolucionado y obligan en el presente, la revisión a fondo de la historia natural de los padecimientos y como consecuencia la disponibilidad de un nuevo inventario de instrumento adecuados para la remisión o erradicación de los nuevos problemas y desde luego, los de aquellos que siendo pretéritos aún configuran la problemática general de la salud.

Los problemas, pueden resumirse en tres grandes rubros, los de índole general, los del orden epidemiológico y los que incumben directamente a la administración sanitaria.

La combinación de los dos primeros, nos definen como un país de incipiente desarrollo en las áreas de la salud pública, con tasas de mortalidad infantil y preescolar tan elevadas, que por sí definen el 45% de todas nuestras defunciones, fundamentalmente a ex--

pensas de problemas que ya no existen o son de cuantía insignificante en otras latitudes.

Concomitante, a la presencia de padecimientos transmisibles, a manera de común denominador, el 75 % de los niños menores de 6 años que habitan el área rural, padecen desnutrición.

A los problemas transmisibles, se adicionan los carenciales y metabólicos, tales como la diabetes y el bocio, con uno y cuatro millones de enfermos respectivamente, los problemas que en el campo representan los nuevos riesgos del trabajo, la suma incrementada de inválidos y la exacerbación de procesos morbosos casi erradicados.

En el orden de la administración sanitaria, las dificultades se agudizan por la magnitud de las necesidades y la amplitud que -- pretendemos dar a los recursos, corriendo con ello, el grave riesgo de hacer inconsumables nuestras metas y anular en mucho el esfuerzo rectorial que al efecto se realiza.

Los problemas no deben visualizarse a la luz de un fuerte antagonismo entre objetivos y procedimientos, porque de hacerlo determinaríamos la ruptura entre acciones sanitarias y asistenciales, -- anulando su acción en detrimento de los campesinos.

Preocupándonos también por la necesidad de incrementar la investigación que en Salud Pública se realiza, modificar la lentitud de nuestras estadísticas, pugnar por una industria farmacéutica estatal; que se demande la adecuación periódica de los preceptos, leyes y reglamentos que basan nuestras acciones; hacer que nuestros programas de ingeniería sanitaria excedan la política de construcciones; no permitir que nuestras unidades aplicativas, fuente prima

ria de nuestras realizaciones, reduzcan su función al control de índices mínimos de población, que abatiendo su función sanitaria, digan mucho de proporcionar la asistencial; suma de problemas que dan como resultado, la presencia sobre nuestro pueblo de padecimientos que son prevenibles, de problemas erradicables y de libre solución de aquellos que pueden ser objeto de remisión o control.

De ahí la necesidad de definir el mínimo satisfactorio de -- actos médico-sociales, capaces de generar etapas primarias de bienestar a través de tendencias de crecimiento gradual, que definan -- inicialmente su propagación horizontal a lo largo de nuestro territorio.

Integrando los esfuerzos de todos los que deban o puedan participar, ante el convencimiento de que el futuro de la medicina se confunde con el de Servicios Nacionales de Salud; que sostenidos -- por la rama de sistemas de aseguramiento que contemplan bases financieras de autocrecimiento, se le adicionen regímenes fiscales ordinarios, que aglutinando instituciones de objetivos convergentes y -- esfuerzos a los que habrán de agregarse los de la colectividad organizada, creen la convicción de que la salud es una conquista básica y la afirmación del derecho a la vida y el avance de la justicia en los venturosos campos de la Reforma Agraria Integral.

El desarrollo e incremento del nivel de productividad, tanto de los recursos humanos del país como de los recursos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y de la fauna silvestre, constituyen la estrategia más conveniente para alcanzar los siguientes objetivos:

Proporcionar a la población rural, en las localidades mismas en que reside, la oportunidad de participar con plenitud en la vida de la Nación, mejorar sus ingresos familiares y satisfacer un mayor número de sus necesidades biológicas, sociales y culturales.

Producir más y mejores alimentos que el aumento de nuestra población requiere, y suministrar continuamente las materias primas que demanda un mayor número de industrias conexas.

Mejorar el nivel tecnológico de la familia campesina, como un procedimiento práctico de capacitación de la mano de obra excedente para su transferencia a las industrias.

Justificar, al aplicar sus resultados, las inversiones federales destinadas a la investigación agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y de la fauna silvestre.

RECOMENDACIONES:

La asistencia no es un proceso informativo aislado, sino una actividad educativa íntimamente enlazada con otros factores de la producción.

Para el desarrollo de una asistencia técnica masiva, coordinada y eficaz, se proponen los siguientes puntos:

Que reglamenten las funciones y los lazos de coordinación entre instituciones oficiales y entre éstas y las empresas privadas. Concretamente, que los servicios oficiales de asistencia técnica dependan de los institutos de investigación y que las empresas privadas basen sus recomendaciones en resultados experimentales locales. El productor no debe recibir recomendaciones contradictorias ni rea

lizar inversiones innecesarias.

Que por los medios legales y económicos más convenientes se equilibren los efectos de aumentar el costo de los insumos básicos de la producción con los de mantener fijos los precios de venta de los productos del campo. De nada le sirve al campesino una asistencia técnica que le haga aumentar sus rendimientos si no pueden aumentar sus ganancias ni mejorar el nivel de vida de sus familias.

Que se incremente el número de técnicos preparados para realizar programas de asistencia técnica. Para llegar con efectividad a 5 millones de campesinos que necesitan urgentemente de asistencia técnica en México, se requerirían 50 000 personas de diferentes profesiones y nivel de preparación para atender, cada uno de ellos, un grupo de 100 jefes de familia rural, lo que a la vez significa atender 100 terrenos o explotaciones distintas. Los cálculos más optimistas permiten asegurar que no llegan a 2 000 las personas específicamente dedicadas a dar asistencia técnica oficial para actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y de la fauna silvestre en México.

Que se aumente la inversión federal destinada al binomio -- investigación-asistencia técnica. Otros países en condiciones de desarrollo similares a las de México, destinan, como mínimo, el 1% del valor bruto agregado de su producción agrícola total a programas de investigación y asistencia técnica. México dedica solamente el 0.1 %.

Que el sector oficial y el privado establezcan conjuntamente centrales regionales que vendan los productos que recomienden los programas de asistencia técnica. La adopción de tecnologías más avanzadas requiere de la disponibilidad inmediata de los insumos recomendados. Varias centrales regionales pueden facilitar la provisión, así como el centro oficial de precios y calidad de los productos vendidos.

Que se establezcan núcleos industriales regionales, capaces de fomentar y absorber excedentes tanto de mano de obra como de productos, principalmente artículos perecederos como leche, carne, frutas, hortalizas y flores.

Que simultáneamente otros programas eleven el nivel educativo general del campesino. Un mayor nivel educativo predispone al campesino hacia el trabajo empresarial organizado, la división de funciones, el mejor empleo del crédito y las posibilidades de reinversión de las ganancias.

Que se evite la deserción del personal profesional capacitado. Concretamente, la creación de un mayor número de puestos escalafonarios y actividades en la investigación y la enseñanza superior, además de estímulos profesionales, seguridad social y mejores prestaciones asistenciales.

Que los institutos de investigación y asistencia técnica ofrezcan cursos cortos de capacitación de campesinos para formar los cuadros de peritos y ayudantes de campo necesarios, lo mismo para los programas de asistencia técnica que para los procesos de producción, distribución, uso y mercadeo de otros insumos como semi-

llas mejoradas, fertilizantes, parasiticidas, equipo mecánico y - -
eléctrico, herramienta y maquinaria.

CAPITULO V.

**SUGERENCIAS DE CARACTER LEGAL PARA UNA NUEVA PROYECCION
ECONOMICO Y SOCIAL DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA**

El problema agrario, de carácter eminentemente económico y -- que, por ello, ha originado repercusiones fundamentales en la estructura social de nuestro país, presenta, para el que intenta estudiarlo, múltiples facetas que acentúan su complejidad y aumentan su contenido. Es indispensable, en consecuencia, examinar, aun cuando sea brevemente, la influencia que la economía ejerce dentro del fenómeno agrario.

Cuando se dice que el problema de la tierra fue uno de los -- elementos fundamentales que dieron origen a la Revolución Mexicana -- de 1910, nosotros estamos de acuerdo con tal afirmación.

Durante el porfiriato, la fuente económica predominante era -- la agricultura, apoyada en el latifundismo para beneficio de las minorías y en la miseria de millones de campesinos explotados; así, el sistema económico de este tiempo determinó el proceso social, político e intelectual de la vida de México.

Ahora bien; tal situación existió hasta que las fuerzas productivas de la sociedad alcanzaron determinado grado de desarrollo, -- a partir de lo cual surgió una seria contradicción entre éstas y las relaciones de producción que entonces existían naciendo, así la Revolución.

No podría ser de otra manera porque, cuando la base económica cambia en una sociedad, la superestructura también lo hace, solo -- que gradualmente. El hecho de que en México la superestructura social no haya cambiado totalmente a partir de la Revolución, no implica -- que la reforma agraria haya fracasado, pues ésta significa cambio en las relaciones de producción o, jurídicamente hablando, cambio en --

las relaciones de propiedad. Un cambio originado no por la casualidad o el azar, ni por simples lucubraciones del pensamiento, sino -- que surge por el crítico antagonismo entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, que ha traído y traerá necesariamente transformaciones en las super estructuras sociales, pero de acuerdo con toda una serie de circunstancias.

Naturalmente, los cuadros de la alta burguesía luchan denodadamente aún por desprestigiar y hacer equívoco el concepto de reforma agraria en un intento de restaurar los anteriores conceptos de la propiedad. Mas sus esfuerzos siempre serán ineficaces, toda vez que para las nuevas fuerzas productivas de la sociedad, deben corresponder nuevas relaciones de producción, nuevas relaciones de propiedad.

Sin que pretendamos transigir conceptualmente con la organización política de una democracia burguesa, propia de un país capitalista de nuestro tiempo, es de hacerse notar que en México apenas -- hemos conseguido acercarnos a eso, lo cual significa que el progreso inmediato, en sus diversos aspectos esperado por la masa campesina y obrera, está siendo obstaculizado por elementos emanados de las altas esferas burguesas o bien confabulados con ellas, haciendo lento el perfeccionamiento gradual de las superestructuras sociales. Lo -- anterior no sucedería, ni habría predisposición para ello, en una democracia auténticamente popular, en una democracia proletaria.

La reforma agraria en sí, tal como se ha planteado en el --- país significa, en cuanto al cumplimiento de su misión histórica un gran triunfo en la incesante lucha del hombre por la conquista de la justicia social anhelada, aun cuando la cosecha de sus frutos se haya

hecho muy difícil y esté en constante predisposición de mermarse, -- dada la propia organización del Estado. En suma, debe afirmarse que los resultados esperados de nuestro movimiento revolucionario por -- parte del pueblo han sido el cambio en la organización social respaldado, esencialmente, no por conceptos personalistas o el contenido de determinado plan, o bien por la voluntad de un héroe o jefe, sino por la existencia social del pueblo mismo.

Este cambio social debe ser consecuencia fundamental, eco vivo de la Revolución en la economía política; por eso el problema --- agrario debe ser resuelto desde este punto de vista, ya que sólo así se obtendrá firmemente la pauta a seguir para la satisfacción de las necesidades de las mayorías, de una manera gradual, pero con fines - integrales.

El concepto de los económico según la doctrina socialista y -
la doctrina individualista.

Es pertinente advertir que lo que se esboza en esta parte del capítulo, tiene como única intención establecer someramente dos de - las interpretaciones del mundo dentro de su desarrollo económico y -- social.

Sólo un análisis científico minucioso podría levantar el comparazón problemático, por demás complejo y hasta contradictorio, de este delicado tema que osadamente tocamos, ya que sería necesario, - para hacer una exposición plena, glosar una a una las diversas categorías económicas, así como su manera de concebirlas por las organi-

zaciones sociales que existen en la tierra.

Sabemos de la existencia de los medulares principios que entrañan las ideas esgrimidas por sendas doctrinas, como que el mundo que vivimos se encuentra hoy por hoy, en una encrucijada fundamental que se plantea en cuanto a su definición: dramática y confusa para algunos, lógica y redentora para otros.

Una vez aclarado lo anterior, veamos el planteamiento que nos hace el acontecer real, la existencia evidente de un choque de conceptos fundamentales. ¿Qué es lo que genera esta histórica divergencia? ¿Cuál es el motivo que hace surgir la más seria de las contradicciones? Esto último lo contesta la historia de la humanidad. Siempre ha existido en el mundo el interés de una clase dominada, y el interés de una clase dominante, la voluntad de una clase explotada y la voluntad de una clase explotadora.

Una de estas doctrinas pugna por imponer su sistema de producción en el campo de la economía mundial sujetándose al proceso histórico y lógico de la humanidad, justificándose por los anhelos de las mayorías en los pueblos. La otra, como gigantesca fiera agonizante, se detiene en sus últimos reductos, bien mediante la farsa o el engaño, o bien, mediante la opresión y el martirio. Nunca por las voluntades populares.

Siendo la economía política la ciencia que estudia las leyes que regulan la producción y la correspondiente distribución de los bienes materiales entre los hombres, durante las diversas etapas del desarrollo histórico de la sociedad, de su interpretación se yerguen en pugna las dos concepciones impulsadas cada una por sus respectivo

intereses de clase. Naturalmente, esto sólo es dable al desaparecer el régimen de la comunidad primitiva; es decir, cuando nace la propiedad privada y desaparece la comunal como consecuencia del incremento de las fuerzas productivas y el desarrollo del cambio y de la división del trabajo. Al desintegrarse la comunidad primitiva, al penetrar en la organización social la propiedad privada, necesaria y fatalmente viene, como consecuencia, la desigualdad en la posesión y disfrute de bienes en la comunidad.

Así, la humanidad vio levantarse, sobre el horizonte de su acontecer histórico, la primera y más terrible forma de explotación del hombre por el hombre: la esclavitud.

El conjunto de condiciones económicas que se presenta, cercena la comunidad primitiva y el abismo impenetrable que queda divide a la sociedad en clases; la clase que esclaviza y la clase esclavizada. A su vez, la primera se compone de grandes terratenientes, de comerciantes y de propietarios de los grandes talleres.

Debe advertirse también la existencia, en esta organización social, de otras capas que podemos considerar como intermedias y que las constituyen los pequeños propietarios que se sostienen con su trabajo propio. Tal es el caso de algunos artesanos y campesinos.

En la sociedad esclavista, etapa dentro del proceso histórico del hombre, tenía que observarse una lógica evolución de las fuerzas productivas, presentándose un desbordamiento de las mismas, sobre las relaciones de producción existentes.

Bajo el regimen esclavista la exaltación sofística del individuo es esgrimida por la clase explotadora. Las relaciones de producción están basadas en lo exclusivo del derecho de propiedad de la clase que oprime, propiedad no sólo de los satisfactores o de los medios que producen éstos, sino también de la misma persona de los esclavos.

Esta economía no es en función del interés colectivo, no tiene proyección social alguna, es como un monstruo que amamanta y satisface la voracidad de una minoría privilegiada, a costa de la negación de la personalidad humana de las mayorías que estaban formadas por la clase oprimida, los esclavos.

El concepto de libertad diseñado por este sistema social de explotación, sólo es una máscara que cubre los intereses de la clase opresora.

La lucha de clases llega a su punto crítico y a ella se suman las frecuentes invasiones entre los pueblos, precipitando la desintegración de este regimen. La sociedad esclavista fue sustituida por la explotación feudal.

En los diferentes países, el proceso de gestación y desarrollo del feudalismo tuvo sus matices propios; pero la realidad medular es que todos convergen en su origen. La clase campesina, que aún quedaba libre, flagelada y débil para esta época, cayó bajo el yugo personal del señor feudal, perdiendo sus escasas tierras y borrando paulatinamente casi toda diferencia entre la situación de ellos y la de los antiguos esclavos. Para este tiempo ya "no había tierra sin señor".

La propiedad privada tiene un carácter casi sagrado, pero naturalmente sólo en cuanto ha favorecido a la clase dominante. La propiedad de la tierra se adquiría y consolidaba mediante las luchas - que entablaban los señores feudales para defender y aún para agrandar sus vastos dominios. La clase desposeída no contaba para nadie.

Los campesinos y artesanos que habían logrado conservar alguna propiedad realmente eran bien escasos, a más de que esa propiedad era la de menos productividad, pues en la inevitable tormenta de ambiciones con su negro diluvio de voracidades por parte del señor feudal, era bien difícil encontrar algún campesino con un pedazo de tierra fértil. Mas respaldada con el trabajo personal, esa minúscula -- propiedad, en el reducido tiempo de que disfrutaba su tenedor para -- trabajarla, representó alguna posibilidad de que se desarrollaran las fuerzas productivas. La economía agrícola era lo fundamental en esta etapa histórica.

Con el desarrollo de la división del trabajo y el incremento del cambio, parecen despertar las antiguas ciudades casi muertas que habían resistido el abatimiento del régimen esclavista. La concurrencia de los siervos emancipados en determinados puntos, hizo nacer -- nuevas ciudades. Todo lo anterior crea el contraste entre la ciudad -- y el campo:.

En la ciudad estaban los oficios y el comercio que se desarrollaba en forma explosiva; en el campo, quedaba la producción propiamente dicha sobre la bases que anteriormente se expresaron. Este estado de cosas abre definitivamente, la puerta para el desarrollo del capital.

Con la creación y el incremento de las ciudades, se hacen necesarios el estudio y el conocimiento sistemático de los conceptos de administración, policía, impuestos y, en general, de todas las funciones del Estado.

En breve término se ven las ciudades plétóricas tanto de masas de población como de capitales y el monarca, que se encontraba relegado ante la preponderancia evidente del clero y los señores feudales, parece resucitar como resultado de esta situación.

Quizá el estudio a fondo de las atribuciones y funciones del Estado, que se hizo grandemente necesario al tomar una importancia lógica la función pública, vino a generar, en la mente de los monarcas no sólo la ambición de reconquista del terreno perdido sino, aún más sus intenciones traspusieron todo lo imaginable, ya que pretenderán, más adelante, el aniquilamiento de todo lo que se oponga a su mandato.

Es como si esta etapa vital le hiciera al monarca percatarse de su papel histórico, pues se lanza a la lucha por la reivindicación íntegra del poder temporal, por la desintegración de la influencia de la nobleza y por la recuperación de la potestad pública que ya ostentaban, toda o en parte, los señores feudales. Había surgido el concepto de soberanía al suscitarse el choque frontal del estado (cuyo representante para la ideología de este tiempo era el rey) con otros poderes.

La ciencia política y, en general, la doctrina, se pronunciaron en favor de las circunstancias que existían. Esto era natural, -

en un Estado de clases, es la clase dominante la que impone todo procedimiento que la respalde.

Bodino define por vez primera al Estado en razón de su soberanía en esta forma: "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana (suma potestas)". (29)

El engranaje ideológico y político existente termina por tornar la situación social, en el feudalismo centralizado que adopta la forma de monarquías absolutas.

La burguesía de las ciudades, de reciente creación histórica, se había pronunciado por la creación de un Estado centralizado. Este tipo de Estado propició la creación, el desarrollo y el incremento de las relaciones capitalistas. El mercado mundial, con su aparición viene a fortificar esas relaciones económicas, ya que los oficios se hacen cada vez más deficientes para satisfacer la explosiva demanda de mercancías; y así, la sociedad de este tiempo pasa de la producción artesanal pequeña a la producción capitalista, en cuyo escenario son los personajes el explotador con capital y el obrero asalariado a -- quien explota.

La gran acumulación de capital había preparado el terreno para que surgiera el capitalismo, toda vez que con esas riquezas acumuladas y con la presencia de grandes masas de hombres desposeídos con

(29) (Les six livres de la République; lib. I, Pág. 1). Citado por -- Tena Ramírez; "Derecho Constitucional".

motivo de la rapiña de los terratenientes, quienes los habían arrojado violentamente de sus tierras, se hace posible la creación de la gran empresa de tipo capitalista.

La burguesía se enfrenta, definitivamente, al régimen feudal, que por estar basado en el sistema corporativo y gremial y ser el índice de productividad bajo, realmente tiende un cerco al desarrollo de las fuerzas productivas. Se lanza esa clase social a destruir todo obstáculo que exista o que pueda surgir para el desarrollo del capitalismo; pretende que cada individuo pueda producir "libremente";- que se aniquilen todas las limitaciones impuestas a la producción y al comercio por el sistema gremial y corporativo.

Que se pueda comerciar sin límites, sin ser obstaculizado nadie por los pajes feudales. Que el individuo pueda, con toda "libertad", vender y venderse así mismo; que los hombres estén sólo vinculados por la contratación libre que pueda crearse en el mercado.

Esta doctrina individualista, en su afán natural por destruir cualquier valladar que se interponga a la libertad para explotar a la clase desposeída, trae en sí misma el incremento de la clase proletaria. Es lógico que las llamadas prerrogativas individuales sólo pertenecen a la clase explotadora y, naturalmente, la misma siempre serán en detrimento de la clase explotada. ¿Qué prerrogativa individual puede esgrimir un obrero asalariado ante la evidente opresión de la economía capitalista, en un Estado que se yergue como instrumento de dominación de clase, respaldado por ordenamiento que legalizan y aseguran esas dominación y que, además, crean una vigilancia para que perviva una explotación sin límites?.

"La esclavitud de la sociedad burguesa es, en apariencia, la más grande libertad, por ser la independencia aparentemente perfecta del individuo". (30)

El proceso histórico viene a otorgar el triunfo a la clase --burguesa, quedando así abatidas las relaciones feudales imperantes.- El estado burgués esgrime, con su habilidad y audacia típicas, un --concepto de libertad individual. Libertad sí, pero sólo de aquellos-- individuos que se han apropiado y detentan los medios de producción. Libertad del individuo, pero del económicamente fuerte para explotar y succionar ilimitadamente al débil, que únicamente tiene una cosa --que ofrecer a la venta: su fuerza a desarrollar en el trabajo mismo

Harold Laski (31) ha afirmado, refiriéndose al individuo que el liberalismo burgués ha protegido: "es aquél que, dentro de su ---cuaderno social, es siempre libre para comprar su libertad; pero ha sido siempre una minoría de la humanidad el número de los que tienen los recursos para hacer esa compra".

Afirma, asimismo, este autor, refiriéndose al pensamiento individualista, que "reflejó en instituciones de beneficios demasiado estrechos o limitados para el grupo social al que pretendía conducir. Porque si bien en teoría se ha rehusado a reconocer límites de clase o credo, o aun de raza, a su aplicación, las circunstancias históricas en que ha funcionado lo constreñían a limitaciones involunta---

(30) Carlos Marx y Federico Engels; "La Sagrada familia" y otros escritos. Traducción del alemán por Wnceslao Roces. Segunda Edición; Editorial Grijalbo, S.A. 1960 pág. 183.

(31) "El Liberalismo Europeo". Pags. 16 y 17. Fondo de Cultura Económica.

rias". (32)

La concepción individualista burguesa niega y disimula el estado de cosas. No razona ante el sistema social de explotación y las luchas de clases y, mucho menos, admite que el Estado tiene un carácter de clase. Más los hechos desvirtúan su falaz postura, pues los choques entre patrones y obreros se hacen inevitables y las decisiones sistemáticas del Estado en favor de la clase patronal, no se hacen esperar. Además, la clase dominante echa mano de una arma poderosa, la prensa, pues tiene un verdadero monopolio de agencias noticiosas siempre a su servicio. Su vanguardia publicitaria es la exaltación a la "libertad de prensa", para que posteriormente se sature el medio de falaces noticias e insidiosos editoriales.

"La libertad de prensa en todas partes donde hay capitalistas es la libertad de comprar periódicos, de comprar escritorios, de comprar y de fabricar una opinión pública en beneficio de la burguesía". (33)

El reflejo de la concepción individualista de la economía es la anarquía del mercado que trae aparejada la explotación del hombre por el hombre.

El individuo tiene franca la entrada al mercado; pero no puede saber qué suerte correrán sus objetos de cambio o su fuerza de trabajo. No hay engranaje lógico, razonado, entre la producción y las ne-

(32) Harold Laski el liberalismo Europeo fondo de cultura económica. obra citada.

(33) V. I. Lenin: "Obras Completas", en ruso, tomo XXXII, Pág. 480; - Cit. por Roger Garaudy: "Liberalismo y Comunismo; ediciones populares, La Habana, Pags. 6 y 7.

cesidades; todo está sujeto a la maquinación enigmática de la ley -- del valor, la que se manifiesta mediante diversas variaciones que se -- traducen en guerras, desempleo, etc.

La actividad del hombre no está sujeta a ningún plan común, -- lo que hace que la desintegre y que hunda al individuo mismo.

La doctrina individualista que invoca la igualdad para disfrutar de lo aleatorio, es absolutamente débil para sostener esta postura, pues nadie ignora que en las contingencias del azar, existen diferencias superlativas entre el individuo que es propietario de los medios de producción y el individuo que sólo puede ofrecer su fuerza de trabajo. Es por eso que los ideólogos burgueses llaman estados libres a aquéllos que sostienen "la libre empresa".

Ahora bien, con el incremento propio de las fuerzas productivas se hace necesario modificar las relaciones de producción y con ellas el régimen político de la sociedad.

La contradicción planteada entre las fuerzas productivas y -- las relaciones de producción, sólo se resuelve a través de innovaciones sociales, las revoluciones. Al estado burgués le son ajenos profundos antagonismos, ya que las relaciones de producción no pueden -- superarse en esas circunstancias, lo que pone en evidencia la transitoriedad de este sistema y su substitución lógica por el socialista.

Las relaciones de producción en la economía socialista están -- basadas en la propiedad social. Sucumben la competencia y la explotación del hombre por el hombre. No se presenta la anarquía de la producción y se abate el desempleo. Las crisis ya no hacen su fatídica-

aparición.

En la economía socialista se propicia un vasto campo de desarrollo a las fuerzas productivas, descubriendo la recia iniciativa e incrementando la creación y capacidad de las masas populares.

Este sistema extermina el germen del afán de enriquecimiento y ostentación de la propiedad privada, aumentando día a día una firme convicción hacia el sentimiento de auténtico bienestar social; y precisamente por permitir esta economía el inmenso desarrollo de las fuerzas productivas y aumentar plenamente la producción por individuo, tiende realmente las bases sólidas para lograr el nivel de vida más elevado del hombre.

La economía socialista, como ciencia y como técnica, busca la consecución del bienestar de las mayorías; se ha constituido en el medio más eficaz para comprender, para entender realmente, plenamente las necesidades de los pueblos. Y si se piensa en lo certero de la meditación de Hegel, aun cuando trasplantada del campo del espíritu al campo de lo material, de que se alcanza la libertad cuando las necesidades son comprendidas, (34) llegaremos a la conclusión precisamente de que la organización económica socialista es una firme garantía de genuinas libertades. Está ya visto que los pueblos que llegan a comprender sus necesidades, sus masas son los mejores guardianes de la libertad, libertad que llegan a alcanzar plena e inquestionablemente.

(34) G.W.F. Hegel "Enciclopedia de ciencias Filosóficas traducción - por Eduarde Orevero y Maury Logica I Pag 250

Cuando el hombre comprende las cambiantes necesidades objetivas, se levanta siempre dominador de las leyes del desarrollo.

La producción, la circulación, el reparto y el consumo.

La conexión natural de estas operaciones, que comprenden el proceso económico, hace que su análisis sea unitario, aun cuando panorámico y breve dadas las circunstancias de este trabajo.

Se dice unitario, en cuanto que no partiremos de la vieja -- concepción que se tenía de las diferentes manifestaciones de la actividad económica, o sea que éstas eran vistas completamente diferentes y delimitadas entre sí, al grado de afirmar John Stuart Mill (35) que en tanto que la producción estaba sujeta a las leyes naturales, la distribución lo estaba a las leyes sociales.

Selligman admite la dificultad para poder diferenciar esos -- conceptos, pero fue Marx el que demostró que la producción, la distribución o Reparto, la circulación o cambio y el consumo son partes de un mismo todo, que aun cuando mantienen diferencias, forman una unidad. (36)

El economista Francisco Zamora expone, en una forma brillante y concreta, lo demostrado por el pensador de Tréveris en este -- problema.

(35) Francisco Zamora; "Tratado de Teoría Económica"; Pág. 95.

(36) Francisco Zamora; Misma Obra. Pag 152

- I.- Que la producción es también consumo, tanto porque el individuo que produce consume facultades psicofísicas, como porque el producir implica el consumo de los medios de producción!
- II.- Que el consumo es también producción, tanto porque mediante él, el hombre "produce" su propio cuerpo, lo renueva cada día, como porque el consumir los medios de producción es el único modo de crear de producir otros objetos o bienes.
- III.- Que si la producción es consumo y viceversa, como tal producción y tal consumo, cuando se les considera como momentos distintos del proceso económico, se influyen recíprocamente: el consumo hace que el producto sea realmente producto, puesto que éste sólo se completa como producto al ser consumido; el consumo crea la producción suministra al consumo su materia, y por lo tanto, lo crea; la producción da al consumo su carácter determinado, lo completa haciéndolo consumo de determinados objetos, creando a los consumidores; la producción no sólo da al consumo materias para satisfacer, necesidades, si no también provoca las necesidades mismas, y por lo tanto, origina también en este otro sentido el consumo.
- IV.- Que la distribución, antes de serlo de productos, lo es de:
- a).- instrumentos de producción.
 - b).- miembros de la sociedad entre diferentes géneros de producción. Consecuentemente la distribución de los productos es resultado de ese otro reparto anterior, que está incluido en el proceso de producción mismo, y determina la organización

de la producción. No se puede, sino mediante una abstracción vacía, considerar la producción dejando a un lado la distribución de cosas y personas que ella encierra, y de la que resulta el reparto de los productos.

V.- Que el cambio también está determinado por la producción, porque:

a).- Cuando se trata del cambio de actividades y capacidades productoras, se hace en el seno mismo de la producción.

b).- El cambio de productos sólo es posible porque la producción crea dichos productos.

c).- El cambio entre los productores-cambistas depende de la situación que cada uno de ellos ocupa en la organización de la producción.

Carlos Marx aclarará, de este modo, que a una forma de producción dada, corresponderán también un reparto, una circulación y un consumo determinados; es decir, que la forma de producción determinará las formas de esos momentos del proceso económico y sus influencias y relaciones recíprocas.

Ahora bien, la cuestión agraria en México planteada dentro de un marco lógico, deberá analizarse y juzgarse por los cambios materiales ocurridos en la situación económica a partir del movimiento revolucionario. No habrá posibilidad alguna de hallar soluciones --- sin que se comprenda ésto. Más aún: el proceso tan lento de la Revolución, se desviará si se desentiende de las contradicciones materiales que existen entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción.

Preciso es, pues, apuntar que debemos adquirir conciencia de este problema, entender este conflicto y luchar decididamente para resolverlo.

Si se revisara a fondo el proceso económico en materia agraria y se actuara con la sinceridad y energía que requiere el problema se hallaría la solución inmediata a muchas necesidades y se sentarían las bases firmes para que en lo futuro se resolvieran muchas de ellas o mejor, las que requieren de una intervención progresiva.

Los factores de la producción: a).- La naturaleza. b).- El -- trabajo. c).- El capital. d).- La organización.

Los Factores de la Producción

a).- La naturaleza.- Es la naturaleza la fuente de los objetos de trabajo del hombre o, de otro modo, lo que le ofrece a este aquéllo donde recaerá su propio trabajo, sólo actuante o concebible a -- través de los medios de trabajo como son los instrumentos de la producción.

Un análisis sereno de lo que la naturaleza presenta a nuestro país nos dejará ver con claridad, que la fabulosa riqueza de México es sólo legendaria. Su geografía nos aporta datos como los siguientes su extensión realmente no es privilegiada, sus montañas y la erosión hacen difícil el desarrollo de una agricultura organizada en grande y son costosas las comunicaciones. Sus variados climas y su vegetación, sin una acción técnica debidamente coordinada en materia de higiene, hacen que el índice de mortandad sea alarmante. La precipitación pluvial es insegura y en zonas muy extensas, francamente escasa como en

el Norte.

La falta de ríos navegables hace más penosa la situación.

Sería largo seguir mencionando este tipo de datos, mas con -- los descritos nos podemos dar una idea de lo difícil y grave que se presenta el problema de la tierra en México. He ahí el por qué se deben intensificar siempre todos los esfuerzos. No nos debemos encerrar en un círculo de meditaciones para dolernos de este panorama, sino todo lo contrario, el hombre debe imponerse con trabajo y organización técnica. Para una naturaleza inaccesible, corresponderá un esfuerzo máximo, pero siempre sobreponiéndose a todo el ente humano.

b).- El Trabajo.- "El trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que éste realiza, regula y controla, mediante su propia acción su intercambio de materia con la naturaleza.

En este proceso, el hombre se enfrenta como poder natural con la materia de la naturaleza". (37)

Mediante el trabajo, el hombre aplica la energía desarrollada por su cuerpo sobre la naturaleza, con el propósito de hacerse de satisfactores, es decir, el trabajo tiene una doble repercusión: actúa sobre la naturaleza cambiándola, transformándola y en cuanto hace al hombre en sí cambia su situación natural ya que sus energías en po--tencia las pone en acción y las consume; es una acción coordinada y congruente superditada a la consecución de un fin preconcebido. El -

(37) Carlos Marx; "El Capital"; Libro I; Sección Tercera, V; Versión del alemán por Wenceslao Roces, Fondo de Cultura Económica; pag 130.

trabajo hace que el hombre justifique realmente su existencia como ente pensante, ya que en lugar que le ha dado como tal la naturaleza lo conquista plenamente al actuar sobre ésta, cambiándola, transformándola para conseguir lo que persigue, satisfacer sus necesidades imponiéndose siempre a ella.

Ahora bien, en materia agraria, si analizamos la situación de nuestro país en este renglón precisamente, nos daremos cuenta de que la actividad e los trabajadores del campo se traduce en un índice de producción inferior a lo que significa el total de las energías consumidas, lo cual deja ver claramente la apremiante, la urgente necesidad de mejorar la técnica en el agro. La intervención que ha tenido en este aspecto el gobierno Federal no debemos tomarla como negativa; todo lo contrario, sus frutos han sido realmente positivos en los estrechos radios de acción en que ha operado, de ahí que si se logra hacer llegar la técnica en un plan más completo y eficiente, el índice de producción se mejoraría de inmediato, sin que se aumentaran los costos como pudiera pensarse, ya que multiplicando los esfuerzos de acuerdo con las verdaderas necesidades del país e intensificándose el trabajo de nuestros funcionarios, se obtendrían más beneficios con el mismo presupuesto.

c).- El capital.- En el conjunto de elementos que intervienen en la producción de satisfactores, es el capital un medio de trabajo ya que lo constituyen los bienes de que el hombre hecha mano para aplicar su fuerza de trabajo misma sobre los objetos de trabajo, logrando así su transformación. Es decir, al capital lo forman los --

bienes que el hombre puede destinar a la producción como medios.

Por lo que hace a este concepto dentro del problema agrario - de México, debe advertirse que la carencia de idoneidad en los sistemas de crédito y en los funcionarios, ha hecho difícil la consecución de los medios de trabajo por la gran masa de población campesina, trayendo ésto como consecuencia un debilitamiento general en la producción agraria con sus accesorios; por un lado, la miseria gradual y el desaliento en el campo y, por el otro, el chantaje político de los núcleos reaccionarios con sus críticas nada constructivas e insidiosas y retrógradas.

En tales circunstancias, es preciso que se tomen urgentemente las medidas necesarias a efecto de abatir definitivamente esos errores; el gobierno los siente y los conoce, sólo le queda por actuar de una manera inteligente, decidida y enérgica en este asunto.

Una de las más firmes esperanzas de esa actuación aludida, es precisamente el decreto de 23 de abril de 1959, que crea el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales.

d).- La organización.- A la clásica enunciación de los factores de la producción: trabajo, tierra y capital, fue agregado el de la organización.

Los economistas observaron que dentro del proceso productivo se podía diferenciar un tipo de trabajo muy característico que guardaba disimilitudes con el trabajo común y generalmente concebido. Esa labor no es sino la dirección de las fuentes de producción misma, es

decir, la coordinación de los diversos factores de una manera definida y planeada a efecto de obtener el máximo rendimiento.

En lo que hace a nuestro problema agrario, consideramos que es de máxima urgencia que la planificación económica del Estado sea aceptada sin regateos, absolutamente; pero una planificación real y general, es decir, programática.

El desarrollo histórico ha demostrado que países subdesarrollados hasta hace poco, han logrado progresos por demás notables con ese tipo de planificación.

El logro y el incremento del desarrollo económico, puntos a los cuales tiende la política gubernamental, deberán ser alcanzados con la urgencia misma de nuestras más apremiantes necesidades. La planificación es condición previa para tener éxito en un país como el nuestro. La planificación programática significa hallar un camino quizá más difícil y escarpado, pero más corto y decisivo, es decir, significa el medio para igualar o ganarle la carrera al explosivo aumento de las necesidades de un país subdesarrollado como México.

Las Soluciones.

Planteada panorámicamente y desde el punto de vista económico la situación agraria de nuestro país, es indudable que sus soluciones se hacen de difícil alcance y de problemática realización si se toma en cuenta que la cuestión del agro forma parte del problema del desarrollo económico general del país y que debe concebirse en todas sus formas y manifestaciones.

Debe, pues, advertirse, que si en el fondo la directriz a seguir es el urgente aumento de la producción agrícola y la elevación-

de los niveles de vida en el campo, no se debe echar mano de sugerencias utópicas que sólo conducen a deliberaciones estériles sin ningún beneficio ni resultado práctico.

Creemos que si bien el ordenamiento jurídico agrario en nuestro país adolece de imperfecciones, no es en sí la causa de la difícil situación en el campo. Apremiante es ya la necesidad de romper definitivamente el valladar de intereses personales creados y llevar la reforma agraria hasta su consumación, respaldada por programas -- económicas realizables que se conciban dentro del marco del desarrollo económico general del país y que se lleven a cabo por elementos idóneos para la función pública; es decir, por elementos que reúnan como cualidades capacidad suficiente, su honorabilidad probada y la vocación firme para favorecer el interés público.

"Siempre que un sistema político o administrativo, o un ordenamiento, o instrumento --inclusive una constitución política-- no da el "rendimiento" esperado, o fracasa, o resulta insuficiente, se quiere encontrar las causas del fracaso o de la deficiencia en el sistema, en el instrumento, en el ordenamiento.

Sin duda, en algunos casos es posible que en parte lo sea; pero, en general, la causa principal reside en el factor personal, en la ausencia de una conciencia moral de quienes manejan el instrumento.

Tanto es así que en un excelente régimen político establecido en una sabia constitución o una eficiente administración pública que ha funcionado décadas enteras, y a veces siglos, de pronto se advierte que aquél y ésta se vuelven anómalos o se paralizan o se degradan

por el relajamiento de la moral de quienes gobiernan o manejan la administración". (38)

(38) Rafael Bielsa; "Ciencia de la Administración"; Segunda Edición; Roque De-palma, Editor; Buenos Aires, 1955 Pags. 21 y 22.

CONCLUSIONES

1.- La reforma agraria es una institución cuyos objetivos que se pueden considerar como fundamentales son: la restitución de la tierra a los núcleos que habían sido despojados de ellas, la dotación de tierra a campesinos necesitados, la destrucción de la latifundios y la distribución equitativa de la riqueza pública, mediante la distribución de la tierra, elevando el nivel de vida del campesino.

2.- En el artículo 27 de la constitución se configuró, un admirable programa de reforma agraria, que si se hubiere realizado con fidelidad, habría resuelto satisfactoriamente y en conrto tiempo el problema de la distribución de la propiedad territorial, que es uno de los problemas fundamentales de México; pero, desafortunadamente, en el desarrollo de la reforma agraria se cometieron muchos errores y no pocas inmoralidades que la desviaron de sus verdaderos fines.

3.- Debe establecerse en forma clara y preferente, en las leyes correspondientes, el derecho que asiste a los campesinos en el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales.

4.- Las múltiples leyes que se han promulgado sobre el crédito agrícola, hacen ver la complejidad del problema, no ha bastado una ni dos leyes, sino varias y varias reformas a cada una, para ir amoldando la teoría a los lineamientos que la vida práctica dicta.

5.- Las instituciones encargadas del crédito agrícola, no otorgan el suficiente financiamiento para las necesidades actuales -

en el país en esa materia.

6.- Dificilmente encontramos en el campo mexicano, agricultores cuyo nivel económico les permite autofinanciarse sin tener que acudir al uso del crédito.

7.- Se resuelve el problema de los campesinos sin tierra fraccionando los grandes latifundios que existen en México, terminando con la ociosidad campesina, que repercute en la economía nacional.

8.- La pequeña propiedad es una institución creada por la ley cuyos fines son la producción en escala de mercado no de subsistencia, sin llegar a ser un latifundio. En las fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional, fundamentan, crean y ordenan el respeto absoluto a la pequeña propiedad, la cual es realmente inafectable cuando esta en explotación.

9.- Que al ampliarse la actividad económica del Ejido y diversificarse su producción, se facilitará el alcance de niveles de vida más altas para la población campesina, permitiendo así su superación física e intelectual y su decidida incorporación como factor determinante en el desarrollo económico de México.

10.- Que con el estricto cumplimiento de la preceptado por nuestra legislación revolucionaria, la reforma agraria integral está más cerca de su realización.

BIBLIOGRAFIA.

Bassols, Narciso.- La Nueva Ley Agraria .- (Antecedentes) México-
1927.

Bielsa, Rafael.- "Ciencia de la Administración".- Segunda Edi- -
ción.-

De Pina, Rafael.- Elementos de Derecho Civil Mexicano.- Volúmen
Ségundo.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- México, -
1966.

Díaz, Soto y Gama, Antonio.- La Cuestión Agraria en México.- - -
U.N.A.M.- México 1959.

Fabila, Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria.- México -
1941.

Fernández y Fernández, Ramón.- Los primeros Tiempos del Banco -
Nacional de Crédito Agrícola.-, Boletín de Estudios Especiales nú
mero 62.

Laski, Harold.- El Liberalismo Europeo.- Fondo de Cultura Econó
mica.

Lemus García, Raúl.- Panorámica Actual de la Reforma Agraria en-
México.- Editorial Minsa.- México 1968.

Manzanilla S., Victor:- Introducción a la Reforma Agraria Mexica
na.- Secretaría de Educación Pública.- México 1965.

Marx, Carlos.- El Capital.

Mendieta y Núñez, Lucio.- El Problema Agrario en México.- Editorial Porrúa 1966.

Mendieta y Núñez, Lucio.- El sistema Agrario Constitucional. 1940.

Mendieta y Núñez, Lucio.- El Crédito Agrario en México. 1933.

Morales Jiménez, Alberto.- Historia de la Revolución Mexicana .- - México 1963.

Rea Moguel, Alejandro.- México y su Reforma Agraria Integral.- México 1962.

Roauix, Pastor.- Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- México 1959.

Romero Espinoza, Emilio.- La Reforma Agraria en México.- Cuadernos Americanos, 1^a Edición.

Silva Herzog, Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.- Fondo de Cultura Económico.- 2^a Edición.

Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional.

Zamora, Francisco.- Tratado de Teoría Económica.

Constitución Política de México.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- México 1969.

Código Agrario.

Ley de Secretarías, Departamentos de Estado de 23 de Diciembre de 1958.

Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo de la Reforma Agraria, Convocada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional.

Revista del México Agrario.- Edición Bimestral de la Confederación Nacional Campesina.- México 1968.