

## Capítulo 7

### Del agrarismo burocrático al desarrollo rural integral

#### **Tercera etapa: agrarismo burocrático**

Manuel Ávila Camacho (1940-1946)

ESTA ETAPA que comprende los gobiernos del general Ávila Camacho, licenciado Miguel Alemán y señor Ruiz Cortines, se caracterizó por una creciente burocratización de las actividades agrarias.

La tendencia al acaparamiento de las tierras o la tradición latifundista que había sufrido fuerte quebranto durante el agrarismo de la segunda etapa revolucionaria, tuvieron en ésta, la oportunidad de manifestarse nuevamente.

En efecto: paralelamente el descenso en el reparto agrario acreció el fraccionamiento de las propiedades particulares, la adquisición de ranchos y haciendas y el otorgamiento de concesiones de inafectabilidad ganadera.

El general Manuel Ávila Camacho (1940-1946) expidió un nuevo código agrario en 1942, el cual hasta 1971 se encontró vigente. Lentamente se fue dejando la acción agraria a la actividad del aparato burocrático caracterizando la acción por llevar la seguridad a la tenencia de la tierra, mediante la expedición de aquellos documentos que respaldaran a sus poseedores. Asimismo, la pequeña y grande propiedad recibieron apoyo y estímulo. Se expidió el reglamento de inafectabilidad y el de crédito agrícola, que en cierta manera se había caracterizado en época anterior por su cierta función social, cambió cuando fue definido por el propio general Ávila Camacho en Jilotepec, México, al dirigirse a los ejidatarios, de la siguiente manera: “Tener crédito quiere decir que los demás creen en uno, significa pues inspirar confianza y la confianza sólo se inspira cuando se cumple puntualmente con las obligaciones contraídas. Para el empleo de estas sumas sea provechoso al mayor número de campesinos, es indispensable que quienes reciban préstamos se esfuercen por devolverlos con toda puntualidad.” En esa dirección los créditos agrícola y ejidal tomaron un rumbo parecido al crédito mercantil o al crédito bancario.

El 10. de diciembre de 1940 rindió su protesta ante el Congreso de la Unión; en su discurso se refirió a varios temas, entre otros aludió a los inversionistas, a empresarios de la nación pues

saben de antemano que ningún negocio que se derive de salarios de hambre o de la violencia de los derechos fundamentales del trabajador, puede sustentarse en una administración pública como la nuestra, que representa la causa de las reivindicaciones nacionales. Pero debe saber también que cumpliendo nuestras leyes, toda legítima ganancia les será respetada. El empresario necesita contar con el estímulo de que su obra de previsión, de esfuerzo constante, de valor para desafiar los riesgos, va a encontrar la garantía de las instituciones. Por su parte, el obrero alcanzará con sencilla claridad la convicción de que la producción beneficia, no sólo a las empresas y a los hogares de los trabajadores sino al bienestar de toda la República (*Los presidentes...*, *op. cit.*, t. IV, p. 149).

De la reforma agraria pronunció el siguiente párrafo: “Concentraré mi empeño en hacer florecer la parcela de los campesinos, extendiendo todos los estímulos de que pueda disponer el país. Extremaremos la protección a la pequeña propiedad, no sólo para defender la que ya existente, sino para que de las vastas extensiones incultas se formen nuevas pequeñas explotaciones agrícolas” (*op. cit.*, p. 150). El general Ávila Camacho apeló al sentimiento de amor a nuestro país tan reconocido en los trabajadores de la tierra para que la hagan fructificar y que “su conducta de cumplimiento estricto merezca el crédito y con su disciplina (*sic*) sean una garantía de bien y de abundancia”.

En un párrafo de su Primer Informe de Gobierno (10. de septiembre de 1941) señaló: “Se han resuelto 500 expedientes de inafectabilidad agrícola y ganadera, habiéndose otorgado certificados que amparan 51,000 hectáreas y expedido 25 decretos concesión a ganaderos, documentos que protegen 408,000 hectáreas... he firmado 308 resoluciones presidenciales, que conceden 612,000 hectáreas para 12,890 campesinos, resoluciones que se están ejecutando”.

En su segundo informe (10. septiembre de 1942) además de parcelamientos ejidales, deslindes, etcétera, expresó que se habían resuelto 5,045 expedientes de inafectabilidad agrícola que amparan 253,000 hectáreas con una superficie media de 50 hectáreas. “Se resolvieron, asimismo, 213 expedientes de concesiones temporales de inafectabilidad ganadera” con una superficie de 2'400,000 hectáreas “Los ganaderos beneficiarios demostraron poseer, al iniciarse las concesiones, 274,000 cabezas de ganado mayor y 198, de ganado menor. También señaló haber expedido el Reglamento de Inafectabilidad Ganadera. En el lapso comprendido entre el 10. de septiembre al 31 de agosto (1942), firmó 989 resoluciones presidenciales, que beneficiaron a 42,504 campesinos con 2'3000,000 hectáreas.

En su tercer informe (1943) anunció haber hecho la promulgación de un nuevo código agrario y resumió los principales aspectos de su contenido. Este código agrario fue expedido el 30 de diciembre de 1942 y representó un avance frente a toda la legislación anterior. En el desarrollo de esta obra hemos comentado algunas de las múltiples acciones legislativas de los presidentes de la República, con el objeto de que el lector se percate de la evolución constante de nuestro derecho agrario y digo “nuestro”, porque es auténticamente mexicano y sus instituciones fueron creadas paulatinamente, porque se buscaba el camino legal para desarrollar la reforma agraria. Díganlo si no, la forma como se fue encontrando el concepto del ejido, la estructura agraria del país compuesta por el sistema ejidal, la propiedad comunal indígena y la auténtica pequeña propiedad. Repasemos cómo se fueron perfeccionando los procedimientos de dotación, de ampliación y de creación de nuevos centros de población ejidal así como los relacionados con los bienes comunales.

Hasta ese momento (1942) nuestro derecho agrario se conservó en constante transformación y perfeccionamiento a partir de la primera Ley Agraria de 6 de enero de 1915, del artículo 27 constitucional, de circulares, acuerdos, decretos, reformas, adiciones, abrogaciones y nuevas leyes agrarias que se fueron sucediendo en cortos periodos o refundiendo en una sola. La facultad reglamentaria del Ejecutivo federal se usó para precisar, aclarar o exigir nuevos requisitos. Todo esto es explicable, porque las demandas de justicia social ofrecida por la Revolución y las primeras leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, revelaban que los gobiernos emanados del movimiento social de 1910, deseaban ajustar sus actos de gobierno al marco jurídico vigente en cada época. Pero, a partir del tercer código agrario promulgado por el general Ávila Camacho en 1942, se detuvo la evolución legislativa hasta el año de 1971 en que se publica la Ley Federal de Reforma Agraria, la más completa de todas, (promulgada por el presidente Echeverría Álvarez), es decir, 29 años. Sí prosiguió ejerciéndose la facultad reglamentaria en varios aspectos del agrarismo revolucionario; sí se fueron reformando artículos del código agrario de 1942 y el propio artículo 27 constitucional, mas se consideró suficiente lo alcanzado hasta ese momento, porque se comenzó a pensar diferente sobre lo que deben ser los principios de la reforma agraria mexicana.

Debemos señalar que cada gobierno a partir de Lázaro Cárdenas, sintió la presión del compromiso medular de la Revolución: el reparto de la tierra; pero como estamos viendo en éste epígrafe la mística agraria se fue perdiendo y el camino de la Revolución tomó otras direcciones. El fatalismo pendular comenzó a tener importancia, algunos lo llaman consolidación de lo avanzado; otros lo califican de viraje a la derecha, como sea considerado este movimiento del péndulo de la historia, su efecto fue contraproducente porque esos espacios sexenales fueron aprovechados por los conservadores y reaccionarios para ir consolidando

sus intereses y pactando, en todas formas con el Estado revolucionario. No dejó de pensar que las necesidades del desarrollo nacional ameritaban disminuir el ritmo de las reivindicaciones populares; pero así creció el poder de los empresarios agrícolas, de los ganaderos de explotación extensiva y de darle a los bancos ejidales el control (corrupto) de los propios ejidatarios a través del crédito. En el otorgamiento de las concesiones de inafectabilidad ganadera y la ampliación de sus plazos de vencimiento, el neolatifundismo empezó a desarrollarse a través de la simulación, del fraccionamiento y venta de las tierras, a pesar de haberse publicado las solicitudes de tierras; comenzó a detenerse la resolución de los expedientes dotatorios o restitutorios en primera instancia en la que los gobernadores tienen la facultad de dictar mandamientos aprobatorios o bien, en la segunda instancia que le corresponde al Departamento agrario, a través de su cuerpo consultivo.

Ese movimiento pendular quedó muy bien establecido por el propio general Cárdenas al responder a la pregunta que le hicieron en el sentido del por qué el candidato a la presidencia no fue el general Francisco J. Múgica, respondiendo que las condiciones nacionales e internacionales (Segunda Guerra Mundial) requerían de un candidato moderado, conciliador a fin de consolidar lo avanzado. Por eso, fue presidente Ávila Camacho. Para interpretar correctamente la respuesta debemos considerar que en tiempos del general Cárdenas nacieron la Unión Nacional Sinarquista (1937) y el Partido de Acción Nacional (1939). A los primeros los ayudaron el propio general Cárdenas y el presidente Ávila Camacho para colonizar zonas despobladas de Baja California, aun Francisco J. Múgica lo hizo y visitaron la colonia “María Auxiliadora”.<sup>278</sup>

Abelardo Villegas interpretando el concepto “unidad nacional” y los hechos políticos nos dice:

Ávila Camacho, como antes Cárdenas, y después sus sucesores, afirmó en 1946 haber gobernado para todos. Por eso Narciso Bassols pudo formular la siguiente crítica en 1943: la unidad nacional no es nada si no se apoya en los intereses y necesidades primordiales de la mayoría del pueblo mexicano que seguir fortaleciendo, como quiera que sea, a los enemigos de nuestro movimiento social... Y es que el gobierno de Ávila Camacho había frenado la reforma agraria y había creado un clima favorable para la proliferación de las empresas desenguerrillando a la CTM, colocando en la Secretaría General a Fidel Velázquez, líder acomodaticio, en vez del combativo Vicente Lombardo Toledano. Al mismo tiempo entendió la unidad nacional como la reconciliación de las diversas facciones que habían dividido a los regímenes de la Revolución en el decenio anterior; por eso, en 1942, presidió una ceremonia en el Zócalo en donde aparecieron juntos los protagonistas del maximato con Cárdenas: Plutarco Elías Calles, Pascual

<sup>278</sup> Abelardo Villegas, *op. cit.*, p. 165.

Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez, Emilio Portes Gil y Adolfo de la Huerta. Las clases se conciliaban y las facciones revolucionarias se unían.

Sin embargo, Ávila Camacho conservó cierto equilibrio; aunque cancelaba la lucha de clases fundó el Seguro Social para los trabajadores, organizó intensas campañas de alfabetización y no aprovechó la suspensión de garantías, que se aprobó con motivo de la entrada de México a la guerra, para desatar persecuciones de sus enemigos. Vagamente parecía decir que la unidad nacional servía para conservar los logros de la Revolución y acrecentarlos. Pero el problema radicaba en cómo se podía entender la Revolución. Ávila Camacho dió dos notas salientes de civilismo; suprimió el sector militar del PRM y designó como candidato a la Presidencia al abogado Miguel Alemán. Este tránsito al civilismo no era fácil, pero dotó al proceso revolucionario de otro matiz. En 1946 había terminado la guerra, pero se había iniciado la guerra fría y, en consecuencia, se había terminado la alianza con los comunistas. Según el historiador Luis Medina, Alemán tuvo que otorgar todas las seguridades del caso para que el gobierno norteamericano no vetara su candidatura y no se inclinara por Ezequiel Padilla, canciller del gobierno camachista y muy proclive a los intereses del país. En consecuencia hubo un segundo movimiento aparte del civilismo. Todas las figuras de izquierda que estaban en el PRM, de acuerdo con la política de unidad de los años de la guerra, se quedaron encabezadas por Vicente Lombardo Toledano, quien fundó el Partido Popular, después Socialista, en 1948. Sin embargo, Lombardo Toledano fue uno de los artífices de la candidatura de Alemán incluso le llamó “cachorro de la Revolución”. Lombardo consideraba que ya había “concluido la lucha antifeudal en su aspecto principal”; que ya el poder político no estaba en manos de los terratenientes; que los obreros estaban suficientemente organizados. Decía: Es ahora cuando ya el sector revolucionario se puede proponer no sólo un nuevo programa, sino una nueva estrategia. Ésta ha de consistir en asociar, dentro del gran frente nacional, al sector progresista de la burguesía mexicana, a los industriales que tienen tanto interés como los otros sectores del pueblo en transformar sus establecimientos, todavía pequeños y anticuados, en nuevos centros de producción, con el objeto de que México salve esta etapa preindustrial en que vive, y pueda entrar de lleno y por derecho propio a la edad moderna de la vida nacional e internacional.

La burguesía progresista sería, pues, la encargada de nuestra modernización. Durante su campaña Alemán dijo algo muy parecido: “La iniciativa privada debe tener la mayor libertad y contar con la ayuda del Estado para su desarrollo cuando se realice con positivo beneficio del interés colectivo.” Un panista no lo podría haber dicho mejor; se trataba de una positiva coincidencia de fondo y de una muy parecida interpretación del periodo histórico. Alemán agregaba: la propiedad de los bienes inmuebles debe estar preferentemente en manos de nuestros nacionales, siguiendo la trayectoria ya establecida en estas materias por nuestra legislación; pero el capital extranjero que venga a vincularse a los destinos de México podrá gozar libremente de sus utilidades legítimas.<sup>279</sup>

<sup>279</sup> *Ibidem*, pp. 171-172.

### *Ideología agraria*

El presidente Ávila Camacho tuvo predilección por garantizar la posesión de la tierra. La pequeña, mediana y gran propiedad ganadera encontraron en su gobierno una gran protección. En cuando al reparto de la tierra a los solicitantes se usaron las cinco acciones básicas: dotación, ampliación, reacomodo en parcelas vacantes, restitución y creación de nuevos centros de población. El código agrario de 1942, contenía algunas novedades como fueron la separación entre autoridades, órganos agrarios y órganos ejidales, precisando sus funciones. Agregó a los alumnos que terminen sus estudios en escuelas de enseñanza agrícola media, especial y subprofesional para ser incluidos como campesinos capacitados en los censos de su poblado de origen, a formar parte de nuevos centros de población agrícola y a ser acomodados en parcelas vacantes de otros ejidos. Este derecho les otorgaba la capacidad –cumpliendo otros requisitos comunes a los campesinos solicitantes– para recibir tierras. La idea fue que éstos jóvenes pudiesen practicar y enseñar sus conocimientos agronómicos en provecho del núcleo de población (art. 55). En el capítulo III, bienes afectables, se señalan los requisitos para considerar el fraccionamiento de un predio como legal y las condiciones para considerarlo simulado (arts. 63 al 68), etcétera.

En los seis años de gestión administrativa de Ávila Camacho se le dio preferencia al crédito agrícola, al ejidal, a la irrigación y a la producción, lo cual considero correcto, pues son factores indispensables para el apoyo a campesinos y agricultores.

Al momento de protestar como candidato del PRM ofreció cumplir el segundo plan sexenal, que en su capítulo agrario, constituía todo un programa de gobierno. Aquí se aprecia la diferencia entre lo que debe ser y lo que puede ser de acuerdo con la ideología del candidato y la realidad agraria.

El segundo plan sexenal para desarrollarse de 1941 a 1946, abarca todos los puntos programáticos de lo que puede ser un programa de gobierno. De su capítulo intitulado “Reparto agrario y producción”, resaltamos lo siguiente:

Este capítulo se refiere a la acción de gobierno respecto de los problemas relativos a la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca y la explotación forestal, desarrollada mediante la recuperación legal y técnica de tierras, aguas y otros recursos naturales; la capacitación y mejoramiento de los hombres; la redistribución de los elementos de producción y la dirección de la producción misma. A este respecto, el Partido de la Revolución Mexicana postula que la acción gubernativa debe tender:

- I. A que el reparto agrario se realice integralmente en el menor tiempo posible.
- II. A garantizar, por todos los medios efectivos de que el Estado disponga, la posesión y usufructo de la tierra a quienes, después de realizado el postulado anterior, queden en posesión de ella de acuerdo con la ley.
- III. A consolidar la obra de reforma agraria realizada hasta el presente.

- IV. A impedir, por todos los medios, que el sistema latifundista de explotación del hombre se reconstituya, directa o indirectamente.
- V. A que la producción del ejido llegue a ser la base de la economía agrícola del país.
- VI. A crear para el ejido comprendidos en él los terrenos comunales, las ventajas de la explotación en mayor escala, mediante la ejecución de obras y la implantación de los sistemas de trabajo que sean convenientes, de preferencia el colectivo.
- VII. A proceder del mismo modo respecto de los terrenos nacionales que se colonicen, lo mismo que de aquellos que, no siendo nacionales, hayan de colonizarse con la intervención del Estado; así como a que esas tierras no puedan ser legalmente objeto de actos tales como traslaciones de dominio, gravámenes hipotecarios u otros reales que de alguna manera puedan atender a la reconstitución legal o de hecho de los latifundios.
- VIII. A proceder del mismo modo respecto de la explotación agrícola no ejidal, con la finalidad de disminuir los antagonismos originados por la forma de propiedad, creando semejanzas en la organización de la producción.
- IX. A organizar la producción y la distribución de los productos, de tal manera que estas operaciones cumplan su fin social y redunden en mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los campesinos y de las mayorías populares.
- X. A obtener, por todos los medios al alcance del Estado, el desarrollo de la producción mediante la modernización de la técnica, el ensanchamiento de los campos donde la producción se desarrolle, la racionalización del trabajo y el concurso de todas las fuerzas que realizan funciones económicas en el país.
- XI. A promover la explotación de los recursos naturales que en este campo, por diversas causas, estén abandonados, principalmente por lo que a la tierra se refiere.
- XII. A establecer todos los medios y procedimientos que aseguren al Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional.
- XIII. A encauzar el crédito hacia el fomento de la producción agrícola y ganadera, preferentemente la ejidal, a fin de que el crédito desempeñe una función concordante con los propósitos revolucionarios.
- XIV. Al establecimiento de formas económicamente eficaces de distribución y circulación de mercancía en el territorio nacional, que impliquen la menor agregación posible de costos en estas funciones.
- XV. A que los indígenas sean incorporados de modo efectivo a la comunidad nacional, mediante el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, de tal manera que conservando la originalidad de su cultura, no tengan diferencia alguna de condición o tratamiento respecto de los demás mexicanos, principalmente por lo que hace a su participación en el disfrute de la riqueza producida.
- XVI. A que la mujer campesina, dentro del tratamiento para la mujer mexicana en general sea considerada con absoluta igualdad legal y de hecho, respecto del hombre.” (Osorio Marbán, *op. cit.*, t. II, pp. 704-706).

A la vista de la sensibilidad social del general Ávila Camacho y de la propia realidad nacional e internacional que vivíamos, dudo mucho, por los resultados alcanzados en el sexenio, que el Presidente hubiese cumplido.

### *Acción Legislativa*

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del Sector Agrario  
Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario (*Diario Oficial* del 8 de octubre de 1941).

Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales (*Diario Oficial* del 20 de mayo de 1942).

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera (*Diario Oficial* del 9 de octubre de 1942).

Reglamento a que se sujetará la División Ejidal (*Diario Oficial* del 9 de noviembre de 1942).

Compañía Industrial de Atenquique, S.A., unidad industrial de explotación forestal, para el abastecimiento de materias primas derivadas de la madera (*Diario Oficial* del 27 de marzo de 1945).

Ley de Conservación del Suelo y Agua. (*Diario Oficial* del 6 de julio de 1946).  
Resoluciones Presidenciales Agrarias Dictadas.

Publicadas: 3,074

Superficie (ha): 5'970,398

Beneficiados: 162,309

Ejecutadas: 3,485

Superficie entregada (ha): 5'944,450

Beneficiados: 112,447

### Miguel Alemán Valdés (1946-1952)

El licenciado Miguel Alemán Valdés comprendió la necesidad de impulsar el desarrollo industrial del país, de invertir en obras fundamentales para el desarrollo rural y promover la actividad económica en todas direcciones. La producción agrícola fue su objetivo, pues pensó, acertadamente, que el reparto agrario no podría consolidarse si el ejidatario carecía de capacidad de producción.

Diversas leyes fueron dictadas. Se modificó el artículo 27 constitucional en el sentido de otorgar el recurso de amparo a quienes poseyendo un certificado de inafectabilidad fueran ilegalmente afectados o privados en sus tierras y aguas. Esta medida, en nuestro concepto, produjo como consecuencia desvirtuar el verdadero significado de la inafectabilidad de la pequeña propiedad que entraña una defensa en sí y por sí, cuando se ajusta a los límites establecidos. En otras palabras: no necesitaba tener certificado de inafectabilidad para recurrir al amparo, pues este recurso se lo daba la propia Constitución al exigir su respeto,



cuando se encontrara dentro de los límites establecidos. La llamada reforma Alemán produjo una consecuencia contraria a su objetivo, ya que agregó esto –que es interesantísimo– que la pequeña propiedad agrícola y ganadera; para ser inafectable debía, además de estar dentro de los límites, “estar en explotación”. En este sentido se dio mayor fuerza al principio de la función social que debe cumplir la tierra en nuestro país.

Se dictó el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; se fijó la extensión de la parcela ejidal en 10 hectáreas en terrenos de riego o sus equivalentes; se reglamentó el procedimiento para la privación de los derechos de un ejidatario y en general se dictaron diversas disposiciones para consolidar –de acuerdo con el pensamiento de esa época–, la producción y la estructura agraria del país.

#### *El amparo agrario. Reforma Alemán*

Periódicamente se planteó ante la opinión pública nacional, el problema del juicio de amparo que pueden interponer los pequeños propietarios, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas. Algunas agrupaciones campesinas habían tomado como bandera de lucha la derogación del párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, alegando que éste derecho otorgado a los pequeños propietarios del país, entorpece y frena el reparto de la tierra entre campesinos que tienen el derecho a recibirla. Así, oleadas de opiniones en pro de la derogación y en contra de ella, fueron publicadas cada sexenio ocupando la atención del pueblo y ocasionando justificados temores. Lo cierto es que pocos se han ocupado de precisar las causas y los alcances de la permanencia de ese derecho de la Constitución Política. Intentaremos hacer un análisis de esta fracción llamada por algunos la reforma Alemán.

Como es conocido, a partir de la ley de 6 de enero de 1915 (artículo 10) se otorgó la posibilidad a los propietarios de recurrir a las resoluciones presidenciales ante los tribunales del país, dentro del término de un año, contado a partir de la fecha de la resolución.

La ley de 6 de enero de 1915 ordenaba:

Artículo 10. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

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

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

Por otra parte el propio artículo 27 constitucional al ser aprobado en Querétaro por el Congreso Constituyente reiteró el respeto a la pequeña propiedad y enmarcó el ejercicio de la acción que corresponde a la nación dentro del procedimiento judicial. Veamos:

Artículo 27. 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.

La expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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 objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan 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. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública...

Luego, el propio artículo 27 constitucional párrafo sexto señalaba:

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

Además, se le daba al propietario de un latifundio el derecho de fraccionarlo y venderlo. Así se ordenaba en el propio artículo 27 de la Constitución:

...Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdiccionales, expedirán eyes

para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

- a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.
- c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.
- e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria (párrafo octavo).

Las primeras interpretaciones dadas a conocer por la Comisión Nacional Agraria señalaban a las autoridades agrarias su deber de respetar a la pequeña propiedad. La circular 3 de 6 de mayo de 1916 claramente señalaba:

III. Si dentro de los nuevos terrenos que en virtud del artículo tercero deben entregarse a un pueblo con el carácter de dotación hubiere pequeñas propiedades, éstas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a ser objeto de la dotación, siempre que la superficie de esas pequeñas propiedades sea inferior a 40 hectáreas de labor y 60 de agostadero. Si los terrenos de un sólo propietario ya sea que formen un lote único o varios, excedieren de esa superficie, el excedente entrará a formar parte del ejido, teniendo el propietario derecho de indemnización.

IV. Cuando en los terrenos con que debe dotarse a un pueblo existan construcciones que constituyan la "planta" principal, o sea el casco de una finca rústica, deberán quedar excluidas del terreno que se entregue al pueblo, dejando una zona de protección y unión con el resto del terreno de la misma propiedad que quede fuera del ejido, de una superficie conveniente. En caso de que no hubiere terreno restante por ser necesaria la totalidad del predio, para dotar al pueblo, el propietario manifestará si desea conservar las construcciones de su finca con la zona de construcción que se le marque, la que no podrá exceder de 40 hectáreas de tierras cultivadas y 60 hectáreas de agostadero; o si opta porque se incluyan dichas construcciones en los terrenos que van a cederse al pueblo. En este caso, la autoridad municipal tomará a su cuidado la finca.

V. Cuando se trate de una reivindicación que abarque solamente una porción del terreno colindante y dentro de ella quedaren incluidas las construcciones “planta” de la hacienda, se reservarán al propietario del terreno restante las construcciones antes mencionadas, con la zona de protección y de unión que se fije, a cambio de una superficie de terreno en cultivo fuera del lindero marcado para el ejido, igual a la que fue reservada.

Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos correspondientes.

Posteriormente la circular 21 de 25 de marzo de 1917 modificó la extensión que debía ser respetada como pequeña propiedad para quedar como sigue:

Circular Núm. 21

Modificando la Circular Núm. 3, de 6 de mayo de 1916. Se respetará la pequeña propiedad.

La Comisión Nacional Agraria, por acuerdo del C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder ejecutivo de la Nación, ha tenido a bien expedir la presente circular, modificando los incisos I, III y IV de la Circular Núm. 3 de fecha 6 de mayo de 1916, en los términos que a continuación se expresan, teniendo en cuenta los preceptos contenidos en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

I. De conformidad con el artículo 11 de la mencionada ley, los terrenos serán disfrutados provisionalmente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán únicamente las nuevas porciones que se adquieran en virtud de la ley, quedando la parte que actualmente posee el pueblo con la división fraccionamiento y linderos interiores que se hayn reconocido hasta la fecha, pues deberá ser respetada la propiedad o la posesión que legalmente tengan ya adquirida los vecinos, siempre que el lote o lotes que posean dentro del ejido no excedan en conjunto de cincuenta hectáreas.

III. Si dentro de los nuevos terrenos que en virtud del artículo 3o. deben entregarse a un pueblo con el carácter de dotación, hubiere pequeñas propiedades, éstas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a ser objeto de la dotación, siempre que la superficie de esas pequeñas propiedades sea inferior de cincuenta hectáreas. Si los terrenos de un solo propietario, ya sea que forme un lote único o varios, excedieren de esa superficie, el excedente entrará a formar parte del ejido, teniendo el propietario derecho a indemnización.

IV. Cuando en los terrenos con que debe dotarse a un pueblo existen construcciones que constituyan la “planta” principal o sea el casco de una finca rústica, deberán quedar excluidos del terreno que se entregue al pueblo, dejando una zona de protección y unión con el resto del terreno de la misma propiedad que quede fuera del ejido, de una superficie conveniente.

En caso de que no hubiere terreno restante por ser necesaria la totalidad del predio para dotar al pueblo, el propietario manifestará si desea conservar las construcciones de su finca con la zona de protección que se le marque, la que

no podrá exceder de cincuenta hectáreas, o si opta porque se incluyan dichas construcciones en los terrenos que van a cederse al pueblo.

En este caso, la autoridad municipal tomará a su cuidado la finca.

Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos consiguientes, en el concepto de que esta modificación surtirá sus efectos desde esta fecha.

Constitución y Reformas. México, marzo 25 de 1917. El Presidente de la comisión Nacional Agraria, Pastor Rouaix. Secretario General Interino, Edmundo Torres.

La Ley de Ejidos de 1920 en su artículo 14 fracción III ordenaba la no afectación de una zona de protección para que pudieren ser aprovechadas las construcciones, acueductos y obras artificiales según su uso natural que sus propietarios le daban y su capítulo V fijó los requisitos que los propietarios afectados por dotación o restitución debían de cumplir para obtener la indemnización correspondiente.

El reglamento agrario de abril de 1922 en forma precisa excluía de la dotación de ejidos (artículo 14) a las siguientes propiedades:

- I. Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego y humedad.
- II. Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aproveche 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 una unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondería entregar en terrenos de buena calidad, y en el lugar más inmediato posible.

Posteriormente el presidente Álvaro Obregón adicionó dicho artículo 14 del reglamento agrario con la fracción V exceptuando de la dotación de ejidos las propiedades comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el gobierno federal.

Toda la legislación posterior siguió respetando la pequeña propiedad y otorgando el derecho a los propietarios de dilucidar sus derechos ante los tribunales federales y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todo esto dio pábulo para que se iniciaran miles de juicios de amparo para evitar las afectaciones y se produjera tal rezago de expedientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la situación intolerable hizo expresar al general Plutarco Elías Calles: “Hay más amparos en trámite, que expedientes de dotación de tierras.” Tal situación, efectivamente había parado el reparto de la

tierra –supremo compromiso de la Revolución– en las principales regiones agrícolas del país. Por ello, se expidió, justificadamente, el decreto de 23 de diciembre de 1931 que modificaba el antes mencionado artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, señalando lo siguiente: “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieran dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho ni recursos legal ordinario, ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.”

Lo anterior es connatural al carácter de nuestro pueblo y a sus instituciones jurídicas, pues en 1915, fieles al principio del estado de derecho, se integró al orden público otorgando a los propietarios afectados la facultad de deducir sus derechos ante el Poder Judicial, frente a afectaciones agrarias arbitrarias; pero el abuso de ellos determinó la necesidad de negar tales derechos.

En 1934 se reformó el artículo 27 constitucional y la fracción XIV reprodujo, en sus términos, el decreto de 23 de diciembre de 1931 que hemos transcrito, negando a los propietarios el derecho de promover juicio de amparo. Al mismo tiempo, se promulgó el código agrario de 1934 que en forma clara, contundente y precisa fincó responsabilidades y sanciones a las autoridades agrarias, comenzando por el Presidente de la República, por la afectación de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Esto significa que aún en los regímenes de mayor emoción agraria, la pequeña propiedad agrícola se rodeó de protección y estímulo por considerarla, conjuntamente con el ejido y la propiedad comunal, como productos agrarios de la Revolución mexicana.

El mismo precepto se reprodujo en el código agrario de 1940 promulgado por el general Lázaro Cárdenas. En el código agrario de 1942 desapareció esta disposición y quedó fundida en el artículo 341 que señala:

Las autoridades y órganos agrarios y los empleados que intervengan en la aplicación de este Código serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos del mismo. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionadas conforme a la Ley de Responsabilidades de funcionarios y Empleados Públicos.

Paralelamente el código agrario de 1942 imputaba responsabilidad y disponía la consignación ante las autoridades competentes, de los gobernadores, jefe del Departamento Agrario, secretario de Agricultura y Fomento, miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, miembros de comisiones agrarias mixtas, y delegados del Departamento Agrario en las entidades federativas, por causar con sus actos, opiniones o tolerancia, la afectación de la pequeña propiedad inafectable.

En otras palabras, el legislador consideró que al negarse el derecho de iniciar juicio de amparo a los propietarios afectados, bastaba el capítulo de sanciones en materia agraria para evitar afectaciones ilegales a pequeñas propiedades, por considerar que ninguna de las autoridades se atrevería a hacer lo contrario. No se contó con la demagogia, la irresponsabilidad y la constante violación a los preceptos de la ley.

Hasta 1940, el código agrario conservó vigente el precepto legal que estipulaba:

El Presidente de la República incurrirá en responsabilidad, cuando con violación de este código, resuelva negando a un núcleo de población de tierras, bosques o aguas a que tenga derecho, o cuando afecte en sus resoluciones la pequeña propiedad agrícola en explotación. En 1942 ésta precisa y clara responsabilidad se diluyó en un general y débil enunciado: autoridades agrarias.

#### *La reforma Alemán*

La experiencia acumulada demostró que aun auténticas pequeñas propiedades en explotación fueron afectadas ilegalmente en forma demagógica y las autoridades responsables jamás fueron consignadas. Estos hechos y no otros, motivaron que el presidente Miguel Alemán enviara al Congreso de la Unión la famosa iniciativa, que agregó al párrafo tercero a la fracción XIV del artículo 27 constitucional para quedar –texto vigente– como sigue:

XIV: Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida. Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

Considero la reforma Alemán adecuada a las condiciones que prevalecían en esa época, pues como expresamos, la serie de responsabilidades, sanciones y consignaciones hubiese sido suficiente para evitar el agrarismo demagógico; pero los hechos demostraron lo contrario. Al analizar esta reforma encontramos los siguientes limitantes para que pueda proceder el juicio de amparo, en primer lugar, que se trate de pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas en explotación;

en segundo, que a los propietarios o poseedores se les haya otorgado certificado de inafectabilidad, condición *sine qua non* procede el amparo.

Se ha atacado esta reforma reputándola como reaccionaria y contrarrevolucionaria, aun por aquellos que reconocen que la pequeña propiedad en explotación es tan revolucionaria como el ejido y la propiedad comunal. Olvidan que otros factores hicieron nugatorio el sentido y condiciones de ella.

La culpa sin lugar a dudas debe atribuirse a dos hechos incontrovertibles: el primero, a la irresponsabilidad de las autoridades agrarias que continuaron afectando auténticas pequeñas propiedades, confiados en que los juicios de responsabilidad jamás serían iniciados y el segundo, a la amplia y reaccionaria interpretación que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hicieron de la reforma.

Veamos cómo sucedieron los hechos:

1o. Es bien sabido que nuestra Constitución contiene garantías individuales y garantías sociales que el Estado mantiene en armónica convivencia; pero cuando surgen conflictos entre ellas, siguiendo el texto mismo de sus diferentes artículos y el espíritu en que está inspirada, deben prevalecer las sociales por encima de las garantías individuales. A eso obedeció que la materia agraria quedara excluida del juicio de garantías como se demuestra con la jurisprudencia definida que ese alto tribunal sostuvo antes de la reforma del artículo 27 constitucional, publicada el 12 de febrero de 1947 y que se contiene en los tomos LXXIV y LXXIII y que puede resumirse en los siguientes términos:

Amparo en materia agraria. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, no pueden promover el juicio de amparo, de conformidad con la fracción XIV del Artículo 27 de la Constitución Federal; por tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra esas resoluciones, aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia.

Pequeña propiedad, improcedencia del amparo, tratándose de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, excluye el Poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiera suscitarse contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, aun respecto de aquellos cuya constitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola. Por los términos absolutos que se consignan en la redacción de dicho precepto, atendiendo al principio interpretativo, de universal aceptación, de que donde la ley no distingue, nadie debe distinguir, es evidente que no pueda exceptuarse de esa generalidad a los pequeños propietarios pues el texto referido alude a “los propietarios (así sean grandes o pequeños), excluyéndose del derecho de ocurrir al juicio de garantías”.



A partir de febrero de 1947 el artículo 27 constitucional aceptó una sola excepción al principio general de exclusión de la materia agraria del juicio de garantías o sea: “Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido o en el futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.” Es decir, solamente pueden ocurrir al juicio de garantías los propietarios de predios que tengan certificados de inafectabilidad, y que, además, los mantengan en explotación.

#### *Interpretación extensiva*

Frente a esta única excepción constitucional, miembros del Poder Judicial de la Federación han creado otra, apoyándose en el artículo 66 del derogado código agrario que expresa:

Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas, en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos, cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

Del texto mismo del artículo antes citado se desprende el deseo del legislador para que, dentro del procedimiento agrario se consideren como inafectables los predios que sean poseídos por los particulares con los requisitos establecidos en la propia disposición legal; pero de ninguna manera puede interpretarse que sus efectos alcanzan al juicio de garantías para defender los derechos derivados de la posesión. De acuerdo con la técnica jurídica una ley reglamentaria no puede modificar a un precepto constitucional. Dar entrada y conceder amparos basados en el artículo 66 del código agrario, antes artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, abre peligrosamente las puertas para detener el avance del reparto agrario y crea la segunda excepción a lo prescrito en la fracción XIV del artículo 27 constitucional.

Veamos cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció otra excepción al principio constitucional que dispone que sólo los propietarios o poseedores con certificado de inafectabilidad podrían iniciar juicio de amparo. La sala administrativa estableció la siguiente jurisprudencia:

Precisando el alcance de la proscripción en materia agraria del juicio de amparo que para los propietarios de tierras afectadas consigna el artículo 27, fracción XIV, de la Constitución Federal, se sostiene que aquél sólo es procedente de dos casos:

a) Cuando el afectado por una resolución dotatoria o ampliatoria de tierras o aguas demuestra que su pequeña propiedad está amparada con certificado de inafectabilidad agrícola o ganadera o, en su defecto, que se dictó la declaratoria de reconocimiento de pequeña propiedad por quien legalmente está facultado para hacerla; y

b) cuando sin tener certificado de inafectabilidad o no existir la declaratoria, demuestra que es poseedor en forma pública, pacífica, y continua, en nombre propio y a título de dueño, por lo menos desde cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario, y también en esta segunda hipótesis, que la posesión es de tierras que se encuentran en explotación y que su extensión no es mayor que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, según lo establecen los artículos 66 del Código Agrario y 252 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

Aún más, esta interpretación fue ampliada por otra tesis que expresa lo siguiente:

Agrario. Demostrado el hecho de la posesión ésta debe ser respetada en acatamiento del artículo 14 constitucional.

Basta el hecho de la posesión para que surja la posibilidad de que sea protegida mediante el juicio de garantías, de conformidad con la tesis jurisprudencial de la compilación de 1955 que dice así: “Demostrado el hecho de la posesión ésta debe ser respetada en acatamiento al Artículo 14 Constitucional, sin que los jueces federales tengan facultades para decidir si esta posesión es buena o mala” (Amparo en revisión 5818662).

Por lo que se refiere a la aceptación del juicio de garantías promovido por poseedores en los términos del Artículo 252 de la Ley vigente, tenemos conocimiento de que muchos Jueces de Distrito aceptan las demandas de amparo dando por probada la posesión con simples informaciones testimoniales.

Además de lo anterior se está estableciendo una tercera excepción a la negativa de poder ocurrir al amparo en materia agraria, consistente en que los titulares de los predios reducidos a pequeñas propiedades, reconocidas a través de Resoluciones Presidenciales, pueden iniciar juicio de amparo aún sin el certificado de inafectabilidad misma que se contiene en la tesis de la Segunda Sala, al resolver la revisión número 274, 561, 961.

En resumen: el reparto de la tierra poco a poco fue cayendo en el ámbito del juicio de garantías y pueden ocurrir al amparo contra resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras o aguas, no sólo quien exhiba el certificado de inafectabilidad respectivo; sino también el poseedor de un predio y el que exhiba resolución presidencial que reduzca a pequeña propiedad un predio, olvidándose que por adquisición de otras tierras que se acumulan a las ya redu-

cidas a límites inafectables, pueden ser objeto de afectación agraria, por exceder el límite de la propiedad inafectable.

*Contra la esencia del amparo*

Ha sido jurisprudencia constante de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación señalar que el amparo sólo procede contra actos que no admitan ulterior recurso, en los términos del artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo. Dentro del procedimiento dotatorio, el mandamiento que dicta el gobernador del Estado debe ser confirmado, modificarlo o revocarlo, razón por la cual se considera como provisional y o definitivo. En la segunda instancia agraria los propietarios, presuntos afectados, pueden ocurrir ante las autoridades agrarias para rendir pruebas y presentar alegatos en los términos del artículo 304 de la Ley Federal de Reforma Agraria. En esa virtud, no debe proceder el juicio de garantías contra actos del gobernador del Estado, pues el juicio deberá promoverse sólo contra la ejecución de resoluciones presidenciales que son las definitivas y sólo por quien presente el certificado de inafectabilidad respectivo.

Así fue considerado por ese alto tribunal como se comprueba por su jurisprudencia definida, contenida en el tomo LXXIII, resumida en los siguientes términos.

Ejidos, resoluciones provisionales. Si se reclama actos desposesorios, provenientes de resoluciones provisionales, como aquella que dota de ejidos a un comité, dictada por el Gobernador de un Estado, es claro que tal resolución, por no ser definitiva dentro del procedimiento no es reclamable por medio de juicio de garantías, ya que conforme a los Artículos 223, 224 y demás relativos del Código Agrario vigente, tal decisión está sujeta a revisión, y por tanto, puede ser revocado o modificada.

Este criterio se ha cambiado llegándose a establecer una nueva jurisprudencia en el sentido de que sí procede el juicio de garantías en contra de mandamientos del gobernador, puesto que la fracción XIV, párrafo tercero del artículo 27 constitucional no hace distingos. Tal fue el caso de varios amparos que se promovieron por los propietarios del predio: "El Ahuate" ubicado en la sindicatura de Quilá, municipio de Culiacán, Sinaloa, contra el mandamiento del gobernador del Estado. Pero lo más grave del caso es que esta libertad e interpretación extensiva que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha roto el principio de definitividad del juicio de amparo, principio medular que sólo admite contadas excepciones y que consiste en la obligación del agraviado de agotar, previamente a la interposición del amparo, los recursos ordinarios que tienen como objetivo revocar o modificar los actos que le lesionan. Tal es el caso de la segunda instancia agraria en el que el propietario interesado puede rendir pruebas y presentar alegatos y las autoridades agrarias para ratificar,

revocar, corregir o completar el expediente y el mandamiento del gobernador, o sea, para ponderar todo el procedimiento de primera instancia. Esto significa que el mandamiento del gobernador en ninguna forma es definitivo, pues sólo la propia resolución presidencial lo es y ésta es resultado de todo lo que acontece en la segunda instancia.

En pocas palabras; el principio de definitividad, esencial en la interpretación del amparo, se ha roto al resolver la Suprema Corte que procede el amparo contra actos del gobernador del Estado. Así consta en la jurisprudencia definida que señala:

Del examen congruente de las fracciones XII, XIX, y XV del artículo 27 Constitucional y del artículo 33 del Código Agrario (8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria) se infiere que, como regla general, es improcedente el juicio de amparo promovido contra un mandamiento de ejecución que pronuncie el gobernador de un Estado, a fin de que el mismo se complemente por la Comisión Agraria Mixta (artículo 244 del Código Agrario y 298 de la vigente ley agraria). En efecto, conforme a la fracción XII, la acción de amparo no puede constitucionalmente suspender (mediante la suspensión del acto), ni impedir (mediante una ejecutoria de amparo), la posesión inmediata que emana de la resolución provisional, la cual entraña en realidad un mandamiento de ejecución, cuya validez queda subordinada a la resolución que emita el Presidente de la República, la que a su vez es resolución de fondo que, como tal, revisa y decide sobre el contenido del mandamiento de ejecución para el efecto de que quede o no subsistente parcial o totalmente. Sin embargo, de esta regla general se exceptúan, únicamente, los casos en que el afectado por el mandamiento del gobernador sea titular de un certificado de inafectabilidad que proteja la pequeña propiedad que es objeto de la afectación y ello por un precepto también de rango constitucional, como es la fracción XIV del propio artículo 27, la cual legitima a los mencionados titulares para la acción de amparo “contra la privación o afectación ilegales de sus tierras o aguas” originada por actos de cualquier autoridad agraria, inclusive, las resoluciones del Presidente de la República, y, por tanto, con mayor razón contra las resoluciones provisionales de los gobernadores de los Estados. Respecto a estos últimos, la fracción XV del mismo precepto constitucional pone especial énfasis en prohibirles, al igual que a todas las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, la afectación en ningún caso, de la pequeña propiedad o ganadera en explotación; imperativo constitucional que si bien corresponde hacerlo respetar en su caso, a la resolución presidencial también cabe exigir su cumplimiento en la vía de amparo en relación al pequeño propietario que goza de certificado de inafectabilidad.

#### *Balance de la reforma Alemán*

Hasta aquí hemos visto cómo la reforma Alemán, ceñida literalmente a propietarios o poseedores con certificado de inafectabilidad, por virtud de la

desordenada, liberal y amplia interpretación de los miembros del Poder Judicial federal se hizo un valladar en contra de la propia reforma agraria.

La libertad en la interpretación de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, ha permitido que se dé entrada a demandas de amparo con o sin certificado de inafectabilidad en los siguientes casos:

- a)* Contra las propias resoluciones presidenciales alegando violaciones al procedimiento (Artículo 16 Constitucional) o a la garantía de audiencia (Artículo 14 Constitucional);
- b)* Contra dotaciones complementarias y nuevos procedimientos de ejecución (Amparos 6113/1955, 6538/61, 1726/62);
- c)* Contra replanteo de linderos (Amparo 6982/61);
- d)* Por falta de localización y deslinde de la pequeña propiedad (310/1961);
- e)* Por elevar un plano informativo a plano proyecto de ejecución (184/1961);
- f)* Por órdenes giradas para que una persona ajena al ejido abandone su posesión sobre terreno ejidal (Amparo 5003/1961);
- g)* Contra la mala clasificación de tierras de humedad hechas por la autoridad agraria (Amparo 5049/1956);
- h)* Por diferencias en la calidad de las tierras que manda afectar la Resolución Presidencial (Amparo 4303/1959) y en contra de órdenes, oficios y actos de ejecución de las propias Resoluciones Presidenciales.

La amplitud en la interpretación de la fracción XIV del artículo 27 constitucional ha permitido que algunos jueces de distrito establezcan tesis que contrarían las bases fundamentales de la acción agraria, como, por ejemplo, la contenida en la sentencia dictada en 1960 por el juez 2o. de distrito en el D.F., en materia administrativa (amparo 359/60). Sentencia que desgraciadamente quedó firme y que establece el novedoso argumento de que si el poblado solicitante de tierras no señala concretamente el predio afectable y éste se fracciona con posterioridad a la publicación de la solicitud a pesar de estar comprendido en el radio legal de afectación, la resolución presidencial no podrá afectarlo, precisamente porque las solicitudes de dotación publicadas deben señalar expresamente los predios afectables. Semejante sentencia destruye la base del procedimiento agrario en vigor.

Por otra parte, el retraso en la entrega de los certificados de inafectabilidad se convirtió de hecho en jugoso negocio de funcionarios y empleados agrarios. Pasaron decenas de años sin que el Ejecutivo federal adoptara un criterio definido para fijar los coeficientes de agostadero (índices) que necesariamente son la base para determinar la extensión de la pequeña propiedad ganadera. Abusos de todo género, fraudes a la ley y trampas en la entrega de certificados de inafectabilidad complicaron el proceso de reparto de la tierra y redujeron sensiblemente la inversión productiva en el campo.

En síntesis: el reparto de la tierra fue frenado en parte, por la liberalidad en la interpretación judicial de una reforma constitucional sencilla, precisa y acorde con la realidad en su época y aún de la que vivimos como fue la reforma Alemán. Yo diría que ella fue el antídoto en contra del mortal veneno de la demagogia agraria; pero que los doctores del Poder Judicial, vieron en esa medicina la panacea de todos los males y el medio de conservación de los bienes.

Mi opinión es que mientras no se hagan consignaciones ante el Poder Judicial y éste no intervenga decididamente en las que puedan hacerse en contra de todas las autoridades agrarias, comenzando por el Presidente de la República, por la afectación a la auténtica pequeña propiedad en explotación, el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, debe conservarse vigente.

Los abusos agrarios popularmente llamados “agarrismo”, deben tener un freno. La demagogia agraria, la verborrea y la corrupción, deben quedar deserradas de las comunidades rurales del país, en aras del estado de derecho, de la seguridad jurídica, de los principios revolucionarios y de la producción agropecuaria nacional.

#### *Ideología agraria*

El 20 de enero de 1946 en el cine Metropolitan de la ciudad de México, el licenciado Miguel Alemán Valdés protestó como candidato del PRI a la Presidencia de la República. La única referencia a la reforma agraria la hizo en éstos términos: “La política agraria y las reformas sociales –como los contratos colectivos del seguro social, los derechos sindicales– productos de la Revolución, son normas perfectamente justificadas y hoy constituyen objeto de respeto en nuestro país.” Eso sí, en un párrafo anterior expresó: “Debemos insistir en que la realización de dos propósitos concretos darán la mayor fuerza a la futura administración: responsabilidad y (*sic*) moralización de gobernantes y gobernados. El ejemplo lo darán los funcionarios.”<sup>280</sup> Este concepto fue desarrollado al rendir protesta como Presidente de la República (10. de diciembre de 1946),

La moral es un patrimonio del pueblo tan importante como la riqueza material. Queremos, por eso, insistir en los conceptos de responsabilidad ciudadana y moralización pública que serán normas fundamentales del gobierno. Cada uno de ellos al aceptar su nombramiento ha contraído el compromiso de velar por la eficiencia y honestidad en la dependencia que se le ha encomendado.

En cuanto al agrarismo, el Presidente expresó que el progreso integral de México requiere la resolución inaplazable de los problemas campesinos para

<sup>280</sup> *Tomas de protesta de candidatos a la Presidencia de la República (1929-1975)*, Colección Historia del Partido (PRI), edición y recopilación de Mario Niebla Álvarez, pp. 46-47.

lograr la elevación de sus niveles económicos y morales así como el aumento de la producción agrícola. Anunció que en su sexenio se irrigarían 1'400,000 hectáreas de nuevas tierras, con una inversión 1,500 de pesos. La colonización fue el punto central en cuanto al reparto de la tierra.

En su Primer Informe de Gobierno (1o. de septiembre de 1947) se refirió a la reforma del artículo 27 constitucional (fracciones X, XIV y XV) que ha sido estimado en su justo alcance por todos los mexicanos, porque representa una de las bases en que se finca ahora “una confianza que cada vez será más sólida entre ejidatarios y pequeños propietarios, bajo la plena y permanente protección de la ley para sus propiedades y para los frutos de su esfuerzo” (*Los presidentes...*, *op. cit.*, vol. IV, p. 373). Alemán Valdés en su tercer informe (1949) señaló que se había creado un fondo especial para adquirir tierras de cultivo para incorporarlas a los ejidos “y que compensen las que por resoluciones judiciales han tenido que devolverse. Se continúa el acomodo de campesinos, realizándose treinta y un traslados que comprendieron un mil seiscientos jefes de familia con un total de cuatro mil ochenta y dos personas y a los que se entregaron veintinueve mil cuatrocientas hectáreas de tierra.”

Puede entenderse que la preferencia del presidente Alemán fue hacer producir la tierra entregada dándole apoyos básicos como créditos e irrigación. Por otra parte, continuó apoyando a la propiedad agrícola y ganadera, así como otorgando concesiones de inafectabilidad ganadera.

El agrarismo en éste sexenio continuó siendo el mismo del anterior y su resumen puede concretarse como productividad acelerada.

A mi juicio, la reforma del artículo 27 constitucional en sus fracciones X, XIV y XV que provocó tanto revuelo, debe analizarse cuidadosamente, porque presenta varios ángulos. La primera fracción se reformó en favor de los ejidatarios aumentando la superficie de la parcela o unidad de dotación a 10 hectáreas en terrenos de riego o humedad de primera “o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo”. La fracción XV en su reforma considera las equivalencias de las diferentes clases de tierras (párrafo III) computando una hectárea de riego por dos hectáreas de temporal: por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos. La misma fracción en su reforma definió la pequeña propiedad agrícola como la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación (párrafo II). A la pequeña propiedad ganadera se la definió como “la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor... de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos (párrafo V).

Decíamos anteriormente que Alemán buscó la producción acelerada lo cual se comprueba con el párrafo cuarto de la propia fracción XV que considera

también como pequeña propiedad: 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; 150 hectáreas que se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; 300 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales, es decir, cultivos productivos y redituables. Pero además –en el párrafo sexto de ésta fracción se dispuso que cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera, tal propiedad no será afectada, aunque se rebasen los máximos señalados en esta fracción (XV). Esta fracción que analizamos está presidida por su párrafo primero que advierte: “Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.”

Lo anterior demuestra la firme voluntad de proteger la pequeña y mediana propiedad agrícola y la pequeña mediana y gran propiedad ganadera. La propiedad privada de la tierra ocupó atención preferente de ésta fecha hacia adelante, el ejido empezó a decaer en importancia y sólo se entregaban tierras a los campesinos para justificar su pretendido espíritu de justicia social. Por qué –pregunto yo– no se agregó la responsabilidad por violaciones a la Constitución en que incurren quienes entregan superficies de riego (o sus equivalentes) menores a 10 hectáreas como parcelas o unidades de dotación a los ejidatarios. La respuesta por obvia se calla.

La otra fracción XIV ya fue analizada cuando tratamos la reforma Alemán o sea el amparo agrario.

González Ramírez hace las siguientes reflexiones sobre los puntos que hemos tratado:

Lo anteriormente anotado no significó por supuesto, que la cuestión agraria de la distribución de la tierra fuera desatendida, pudiéndose anotar algunas disposiciones dictadas en este régimen. A poco tiempo de haber ascendido a su alto cargo, el presidente Alemán envió al Congreso Federal, para su aprobación, un proyecto de reformas al artículo 27 en sus fracciones X, XIV y XV, que siguió el curso de ley hasta quedar incorporadas al texto constitucional. De acuerdo con ellas, las fracciones quedaron en la siguiente forma: la X permitió a los campesinos recibir una dotación no menos de 10 hectáreas en tierras de riego, de 20 hectáreas en tierras de temporal, de 40 hectáreas en agostaderos, y 80 hectáreas en montes o agostadero en regiones áridas. La XIV fue adicionada para conceder la procedencia del juicio de amparo a quienes poseyeran certificados de inafectabilidad y fuesen amenazados de privación y afectación ilegal de sus



tierras y aguas. La XV, determinó los límites de la propiedad afectable, fijándola en 100 hectáreas de riego y 200 hectáreas en terreno de temporal, considerándose propiedades inafectables la siembra de algodón regadas por bombeo si no excedían de 150 hectáreas y hasta 300 hectáreas en los cultivos de plátano, caña de azúcar, café, hule, vid, vainilla, etcétera. Se dijo en la exposición de motivos que el objetivo principal de las reformas era otorgar mayores garantías a los trabajadores del campo, y llevarles la seguridad, ya que se pensaba que de esa manera el campesino podía entregarse a su labor con plena seguridad, lo que redundaría en su propio beneficio y, por supuesto, en el de la economía del país. Sin embargo, las reformas provocaron, desde que fueron conocidas, las más encontradas opiniones, sobre todo la de la fracción XV. Se la consideró por unos, como atinada y como una medida necesaria y de acuerdo con el espíritu de la constitución, ya que la pequeña propiedad es también una conquista de la Revolución. Otros, sólo vieron en ella la preferencia del régimen por la pequeña propiedad afirmando en contraposición la bondad del ejido. Otros más, y entre ellos los campesinos y algunos revolucionarios se sintieron defraudados, aun a pesar de que a los primeros habíaseles reconocido un aumento en la extensión de la parcela. Además la reforma fue combatida por considerarla inadecuada y poco técnica, pues reconocía la procedencia del amparo, solamente para quienes poseyeran el certificado de inafectabilidad correspondiente; esto es, la defensa de la garantía constitucional quedaba sujeta a un simple trámite administrativo. Mendieta y Núñez, partidario de la reforma y promotor indirecto de la misma, en cuanto que desde tiempo atrás la había propuesto, consideró, no obstante, que el amparo que se concediera a los pequeños propietarios sobre la base del certificado de inafectabilidad, sólo protegía a quienes lo tuvieran, de donde en el futuro surgiría el problema de millares de parvifundistas que no poseyeran tal certificado y a los cuales sería difícil expedírseles en poco tiempo. El mismo tratadista planteó estas dos soluciones: revisar el sistema de responsabilidades oficiales en materia agraria; y crear un medio de defensa jurídico rápido y seguro a favor de los auténticos pequeños propietarios que no poseyeran el certificado, pero en forma tal que no perjudicasen los legítimos intereses de los campesinos peticionarios de tierras.<sup>281</sup>

### *Acción legislativa*

#### Reformas constitucionales

Establece la extensión mínima de la unidad individual de dotación en diez hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras.

Procedencia del juicio de amparo interpuesto por los propietarios que posean certificado de inafectabilidad. Determina la superficie de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del Sector Agrario 1946 (30 de diciembre), Comisión Nacional de Colonización.

<sup>281</sup> Manuel González Ramírez, *La revolución social en México*, t. III, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, pp. 390-394.

Comisión Encargada de la Repoblación Magueyera de la Zona Sur-Sureste del Estado de Hidalgo (*Diario Oficial* del 7 de agosto de 1947).

Reglamento de la Fracción III del Artículo 13 de la Ley de Sanidad Fitopecuaria (*Diario Oficial* del 18 de septiembre 1947).

Comisión Nacional de Rehabilitación Ganadera (*Diario Oficial*) del 1o. de noviembre de 1947.

1947, Consejos locales de los bancos Nacional de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola y Ganadero.

1947, Programa de Irrigación para la Culminación de Obras.

1947, Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera (*Diario Oficial* del 9 de octubre 1948).

Instituto Nacional Indigenista (*Diario Oficial* del 4 de diciembre de 1948).

1948, Guanos y Fertilizantes de México, S.A.

#### Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)

El agrarismo burocrático continuó en este sexenio, mostrando variaciones de concepción en cada Presidente de la República.

El señor Adolfo Ruiz Cortines mantuvo la tendencia hacia un creciente burocratismo agrario. Debemos señalar como clara manifestación de la ideología agraria del señor Ruiz Cortines sus expresiones públicas al respecto de la pequeña propiedad y su respeto a los precursores de nuestra reforma agraria. Además, llevó a los ejidos y comunidades, el símbolo de la nacionalidad, por medio del abanderamiento de los ejidos. Creo que esto último fue una nueva concepción de recuperar la creencia y confianza en la Revolución que las generaciones de la época identificaban con la bandera nacional, con la justicia social. No me cabe la menor duda sobre ésta etapa burocrática: los campesinos sin tierra y decepcionados de la reglamentación legal y falta de emoción social de nuestros gobernantes, preferían acogerse a la bandera nacional, como símbolo de esperanza.

El presidente Ruiz Cortines continuó con el reparto de la tierra a solicitantes con derecho a recibirla y llevó a cabo la confirmación, titulación o restitución de bienes comunales en 185 resoluciones presidenciales con una superficie total de 1'673,641 hectáreas para beneficio de 23,330 comuneros. También se inclinó por la colonización de terrenos con campesinos con derechos a salvo, bien sea por compra de haciendas (caso de Bavicora, Chihuahua) o en terrenos nacionales mediante la creación de nuevos centros de población ejidal.

La acción legislativa durante el sexenio fue mayormente reglamentaria, aunque se expidieron decretos interesantes como el que estableció la Procuraduría de Asuntos Agrarios del 1o. de julio de 1953; Decreto que creó la Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar (junio de 1954); decreto que creó el Con-

sorcio del Seguro Agrícola Integral (diciembre de 1954) y la Ley de Crédito Agrícola (diciembre de 1955).

### *Ideología agraria*

Adolfo Ruiz Cortines desaceleró la entrega de la tierra a campesinos solicitantes por la vía de dotación y ampliación de tierras. Puso énfasis en otros aspectos de la reforma agraria como fueron el pago de expropiaciones de bienes ejidales, por permutas o por adquirientes de solares urbanos por personas que no eran ejidatarios.

La revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México* (vol. IV, núm. 4, octubre-diciembre de 1952) publicó un extracto del pensamiento agrario de los cuatro candidatos –de aquel entonces– a la Presidencia de la República que fueron Efraín González Luna del Partido de Acción Nacional; Miguel Henríquez Guzmán, de la Federación de Partidos del Pueblo; Adolfo Ruiz Cortines, del Partido Revolucionario Institucional y Vicente Lombardo Toledano del Partido Popular. De esta publicación destacamos algunos párrafos de los discursos de campaña del candidato Ruiz Cortines.

Siendo tan abundante el número de nuestros compatriotas indígenas michoacanos que en defensa de las remanencias de sus valores culturales se han refugiado en sus formas ancestrales de vida, consideramos precisa una intensa acción gubernativa y social que en esos grupos autóctonos asegure su liberación económica, la implantación de prácticas sanitarias y asistenciales, la adopción de formas más elevadas de convivencia y la difusión sistemática y constante de los conocimientos científicos y de las normas morales de nuestra mexicanidad, que nuestras instituciones constitucionales garantizan sin postergación de ninguna característica individual o de grupo. Morelia, Mich., 2 de marzo de 1952.

Medidas sociales y económicas en favor de los grupos indígenas.

La impresionante variedad demográfica constituida por grupos que conservan su idioma y características propias, demanda, como lo expresé en Chiapas, la adopción de medidas sociales y económicas para atender este problema de alcance nacional. Propugnaremos la liberación económica de esos grupos, la implantación de medidas sanitarias y asistenciales, la adopción de formas más elevadas de convivencia, la difusión de los conocimientos científicos y de las normas morales de nuestra mexicanidad que garantizan y sostienen nuestras instituciones constitucionales: solidaridad, armonía y elevación colectivas, sin postergación de ninguna característica individual o de grupo. Oaxaca, Oax, 28 de marzo de 1952

Los problemas de los indígenas deben resolverse pronta e íntegramente. Sintiendo intensamente los problemas que afectan a esta rica entidad de casi 75 mil km<sup>2</sup>, México entero, a través de los regímenes revolucionarios, se ha aprestado a solucionarlos, bastando citar, en cuanto a comunicaciones, la carretera Cristóbal Colón, cuya inauguración correspondió, en legítimo orgullo, a la actual administración que preside Miguel Alemán. En Chiapas, como en

otras regiones, el elevado porcentaje de población indígena requiere la adopción de especiales medidas sociales y económicas. Si el voto de la ciudadanía nos favorece, atenderemos con máximo interés este aspecto esencial de nuestra vida colectiva, porque consideramos que es problema de alcance nacional cuya solución, que nos empeñaremos en alcanzar, requiere en lo material la liberación económica de los grupos autóctonos, la implantación de medidas sanitarias y asistenciales, la adopción de formas más elevadas de convivencia. En lo espiritual, la difusión sistematizada de los conocimientos científicos y de las normas morales de nuestra mexicanidad que nuestras instituciones constitucionales garantizan: la solidaridad, la armonía y la elevación colectivas, sin postergación de ninguna característica individual o de grupo. Tuxtla Gutiérrez, Chis., 24 de enero de 1952.

Definitiva incorporación de la tribu yaquí al progreso nacional

El programa de mejoramiento para la tribu yaquí que se desarrolla actualmente por la Comisión Intersecretarial de la Región Indígena del Valle del Yaquí, será continuado empeñosamente hasta lograr la incorporación definitiva de aquélla al progreso nacional mediante la debida orientación educativa y política y la realización de las obras materiales adecuadas. Hermosillo, Son., 28 de noviembre de 1951.

El problema indígena es un problema de México

Hemos vuelto a subrayar estos conceptos, porque en Hidalgo, como en otros Estados, el considerable número y condición social de la población indígena requiere implantar especiales medidas a las que me referiré más adelante; y hemos de expresar que, a nuestro criterio, el problema de la población indígena no es un problema separado del resto de las cuestiones nacionales. El problema indígena es un problema de México que debemos resolverlo como todos los demás que atañen a la vida del país, sin hacerlo pretexto de demagogias o de propagandas oportunistas. Pachuca, Hgo. 25 de mayo de 1952.

Durante toda su campaña, Ruiz Cortines abordó de manera explícita el tema de los pueblos indígenas que los candidatos a la presidencia solían tratar sólo tangencialmente. Otro tema preponderante de la reforma agraria en el que insistió fue la política agrícola. En Guanajuato, Gto., el 11 de mayo expresó:

Considero oportuno exponer los lineamientos generales de la política agrícola nacional que, si el voto popular nos es favorable, habremos de seguir en esta entidad federativa que otrora fue llamada "el granero nacional", para lograr el aumento de su producción y la baja de los precios de mercado, a fin de abaratar el costo de la vida; orientaremos la producción hacia cultivos básicos que satisfagan las necesidades alimenticias de la población y abastezcan nuestras industrias manufactureras; nos proponemos la planeación, ampliación y tecnificación de los cultivos; daremos garantías a los hombres y a sus bienes, protegiendo la seguridad personal y el uso y disfrute del ejido y la pequeña propiedad; procuraremos el establecimiento de precios de garantía remunerativos para el ejidatario

y el pequeño propietario, y otorgaremos crédito barato, fácil y oportuno; auspiciaremos la construcción de silos y almacenes para proteger al agricultor contra la baja artificial; organizaremos la distribución agrícola para que, respetándose el interés legítimo del productor, se satisfagan las necesidades nacionales y puedan hacerse exportaciones sin detrimento de los abastecimientos internos; fomentaremos la investigación y la experimentación agrícola; apoyaremos al libre comercio que no sobrepase la utilidad equitativa, protegiendo con medidas legales y moralmente irrefutables los intereses de los sectores y personas económicamente débiles; propugnaremos la eliminación de intermediarios no indispensables y extremaremos la lucha contra las actividades monopolistas. Nos proponemos, además, como ya lo hemos expresado en otras entidades, la construcción de comunicaciones y la operación de transportes en función de la producción, distribución y consumo; la aplicación de tarifas diferenciales; la movilización preferente de los productos de primera necesidad en los transportes nacionales; el establecimiento de mercados populares; la aplicación de sanciones enérgicas a quienes asuman una conducta antisocial, elevando los precios para obtener ganancias inmoderadas y especular con el hambre del pueblo.<sup>282</sup>

En cuanto al reparto de la tierra el candidato recurría a los tiempos contemporáneos para afirmar que es compromiso de la Revolución. Así, en su quinto informe (1o. de septiembre de 1957) señaló:

Ejido y pequeña propiedad, son los pilares vigorosos de nuestra economía agrícola. Patentes son los resultados de una política de mejor productividad aplicada al campesino de México: caminos vecinales, créditos, conservación de suelos, sistemas de riego, abonos y fertilizantes, semillas seleccionadas, precios de garantía, seguro e industrialización agrícolas, industrialización de los productos, seguro social, electrificación de las comunidades, educación rural, escuelas prácticas y profesionales, impulso a la avicultura, a la apicultura y a la ganadería, granjas ejidales; mejoramiento, en suma, del nivel general de vida del trabajador del campo, creándole nueva mentalidad y mejores oportunidades para él y su familia.

Comparativamente con el periodo anterior, puede apreciarse que en el presente aparecen menores rendimientos en; la superficie concedida, que disminuyó un 15 por ciento por haber disminuido las resoluciones provisionales de primera instancia; el volumen de aguas es menor en un 10 por ciento las superficies entregadas como ejidos o confirmadas comunales disminuyeron en 10 por ciento; se realizaron 11 parcelamientos ejidales menos y la superficie fraccionada disminuyó 15 por ciento. En cambio, aumentaron tres veces las superficies confirmadas de terrenos comunales, las destinadas a la creación de nuevos centros de población agrícola y, también en la misma proporción, el número de personas trasladadas o acomodadas en parcelas vacantes, los volúmenes de agua entregados y las superficies regadas. Por lo que ve a las superficies fraccionadas en

<sup>282</sup> Revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. IV, núm. 4, octubre-diciembre de 1952.

zonas de urbanización, ascendieron casi al doble; las inafectabilidades agrícolas amparan una extensión mayor, así como también resultó superior la superficie deslindada en ejidos definitivos; se duplicó el número de títulos de usufructo parcelario ejidal entregados y se superó en una cuarta parte el número de certificados de derechos agrarios entregados; habiendo, además, un aumento de consideración en lo que se refiere a la revisión de expedientes de ejecución definitiva y a los cambios de comisariados Ejidales. (*Los presidentes...*, *op. cit.*, p. 653).

#### *Acción legislativa*

Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1952).

Procuraduría de Asuntos Agrarios, creada el 1o. de julio de 1953.

Comité Consultivo de la Industria y Comercio en Materia de Importación y Distribución de Fertilizantes y Parasitocidas (*Diario Oficial* del 15 de julio de 1953).

Decreto que dispone se proceda a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el Asesoramiento gratuito de los campesinos (*Diario Oficial* del 5 de agosto 1953).

Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas, 5 de agosto de 1953.

Centro Coordinador Indigenista de la Mixteca en el Estado de Oaxaca (*Diario Oficial* del 5 de agosto de 1953).

1953 (9 de diciembre), Fideicomiso del Azúcar.

Reglamento de las zonas de Urbanización de los Ejidos (*Diario Oficial* del 25 de marzo de 1954).

Programa Agrícola Permanente y de Desarrollo Progresivo para las Zonas Regionales de la República (*Diario Oficial* del 21 de mayo de 1954).

Reglamento para el trámite de las solicitudes de compensación por la afectación de pequeñas propiedades (*Diario Oficial* del 24 de junio de 1954).

Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional (*Diario Oficial* del 28 de junio de 1954).

Acuerdo que dispone que en todos los casos en que los ejidos reciban cantidades en efectivo por los bienes ejidales que hubiesen sido permutados o por pagos realizados por adquirientes no ejidatarios de solares urbanos, se aplicarán las medidas contenidas en el acuerdo de 16 de febrero de 1954 (*Diario Oficial* del 16 de julio de 1954).

Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios (*Diario Oficial* del 3 de agosto 1954).

Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Social Rural (*Diario Oficial* del 28 de octubre de 1954).

Decreto que crea la Comisión Coordinadora del programa de Bienestar Social Rural (*Diario Oficial* del 28 de octubre 1954).

Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos. Control de Medicamentos. (*Diario Oficial* del 9 de noviembre de 1954).

Reglamento del artículo 167 del Código Agrario (*Diario Oficial* del 20 de diciembre 1954).

Reglamento de los artículos 118, fracción III, y 119 del Código Agrario, para recolección y distribución de crías de ganado que deben entregar los propietarios de predios amparados por concesiones de inafectabilidad (*Diario Oficial* del 31 de diciembre 1954).

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (*Diario Oficial* del 31 de diciembre 1954).

Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1954).

1954, Continuación del Establecimiento de los Consejos Locales del Banco de Crédito Ejidal.

1954, Unidad Agrícola de Tlaxcala.

Reglamento de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (*Diario Oficial* del 6 de mayo de 1955).

Fe de erratas Al Reglamento de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (*Diario Oficial* del 16 de mayo de 1955).

1955 (30 de agosto) Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R.L. de C.V.

1955 (30 de diciembre) Bancos Regionales de Crédito Agrícola.

1956, Consorcio de Compañías Aseguradoras Agrícolas.

1956, Mutualidades de Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos (*Diario Oficial* del 25 de marzo de 1956).

1957, Comités de Promoción Forestal Económico Social.

Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales (*Diario oficial* del 15 de febrero de 1958).

Reglamento de Escalafón para los Trabajadores al Servicio del Departamento Agrario (*Diario Oficial* del 22 de febrero de 1958).

Reglamento de Ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en materia de aguas del subsuelo (*Diario Oficial* del 27 de febrero de 1958).

Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas (*Diario Oficial* del 14 de octubre de 1958).

Fe de erratas al Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas, publicado el día 14 de octubre próximo pasado (*Diario Oficial* del 7 de noviembre de 1958).

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicadas: 1,745

Superficie (ha): 5'771,721

Beneficiados: 125,251

Ejecutadas: 1,864

Superficie entregada (ha): 4'936,665

Beneficiados: 55,929

### Conclusiones de la tercera etapa

Los presidentes Ávila Camacho, Alemán Valdez y Ruiz Cortines, sin auténtica emoción agraria, buscaron otros medios para cumplir con el compromiso adqui-

rido por la Revolución. Dejaron a sus jefes del Departamento Agrario seguir –burocráticamente– con la distribución de la tierra, refugiándose en la colonización, la creación de nuevos centros de población y en acciones agrarias comunales. Sumados los resultados de los tres sexenios (18 años) obtenemos los siguientes resultados: acciones ejidales dotatorias 7,264 con una superficie de 15'725,238 hectáreas beneficiando a 487,115 campesinos, aclarando que Ávila Camacho ejecutó muchas resoluciones que quedaron pendientes en el sexenio del general Cárdenas. Lo que sí fue importante es que en estos dieciocho años se ejecutaron 423 resoluciones presidenciales relacionadas con terrenos comunales con una superficie de 2'930,028 beneficiando a 42,548 comuneros (véase al final de este capítulo las estadísticas oficiales publicadas). Las estadísticas no hacen distinción si estas resoluciones fueron por restitución, reconocimiento y confirmación o titulación de bienes comunales aclarando que estos expedientes requieren de un tiempo prolongado que van desde exámenes paleográficos de los títulos, deslindes, procedimiento agrario y si hay conflictos –siempre los hay– esperar el fallo de la Suprema Corte de la Nación.

Insistiré una vez más: estos 18 años fueron de agrarismo burocrático con la consabida corrupción burocrática y grandes negocios en permutas de bienes ejidales.

#### **Cuarta etapa: agrarismo integral**

Adolfo López Mateos (1958-1964)

Las etapas anteriores de agrarismo radical y de agrarismo burocrático parecían que se complementaban, armoniosamente, en la medida en que la primera se consolidaba por la segunda. En efecto: se ha dicho que el agrarismo impetuoso del general Cárdenas y su ideología radical, tuvieron que ser afianzados por el general Ávila Camacho, licenciado Miguel Alemán y señor Ruiz Cortines, significando con ello la imposibilidad de una obra continuada en materia agraria. En otras palabras: se necesitó que otros gobiernos aseguraran la obra agraria y disminuyeran el reparto de la tierra para no espantar a los inversionistas y para que la confianza en México regresara nuevamente.

Quienes así piensan –según creo– cometen un flagrante error, en virtud de que no es posible detener la acción agraria para darle mayor énfasis a otras actividades, ya que las mismas dependen, de una u otra manera, de lo que se haga en provecho de las comunidades rurales del país. Por otra parte, día con día creció la presión demográfica sobre nuestros recursos señalando un problema de urgente solución a corto plazo. Precisamente esta presión se ejerce sobre la tierra y afecta a la agricultura en general.



En un artículo que apareció publicado en el año de 1947 (*El Universal*, 3 de junio y en el *Excelsior*, el 4 del mismo mes y año) el licenciado Narcisco Bassols comenta las palabras del licenciado Gilberto Loyo quien afirmó que a pesar de la Reforma Agraria, México sigue siendo un país de jornaleros de campo y, secundariamente de ejidatarios lo cual significaba que el reparto de la tierra se había realizado con lentitud, pues los beneficiados solo representaban el 50 por ciento del total de la población ocupada en esa rama. Lo importante es que en ese tiempo y como consecuencia del censo de población realizado en 1940, Gilberto Loyo era Director General de Estadística.

Se necesitaba por lo tanto continuar con la distribución justa de la tierra legalmente afectable.

Hemos caracterizado al periodo de este epígrafe como de agrarismo integral en virtud de que, por primera vez, la acción agraria ocupó el centro de las principales actividades del Estado. Anteriormente y como ya ha quedado establecido, el general Calles habló de la resolución integral de los problemas de la tierra; pero distó mucho de enfocar la acción efectiva del Estado hacia el campo, tal vez por la escasez de recursos o por el tipo de agrarismo periférico que siguió.

Por otra parte, todavía no se calibraba la interdependencia del problema agrario en el resto de las cuestiones de la economía nacional; su enfoque era concreto y local y su repercusión, se constreñía a los propios núcleos de población y comunidades. Eran actos de justicia social y de cumplimiento de postulados de la Revolución.

Adolfo López Mateos (1958-1964) fue realmente quien le dio al problema agrario dimensiones nacionales y a su solución la prioridad que su importancia reclamaba. Su concepción fue más allá de simples consideraciones políticas, pues incorporó definitivamente el elemento económico, haciendo posible que, además de intensificar la producción mediante una adecuada política agrícola, el reparto de la tierra alcanzara, nuevamente, cifras impresionantes.

En este periodo notamos un importante cambio en la ideología agraria: el reparto de la tierra no agota el contenido de la reforma agraria mexicana; sólo significa el inicio de una actividad del Estado que continúa con la canalización de elementos económicos, servicios y bienes, que facilitan la incorporación del campesino a la productividad general del país. Ese es precisamente el aspecto integral que adquiere el agrarismo del periodo analizado.

Ya hemos dicho: integral, en cuanto abarca toda la actividad estatal enfocada hacia la pequeña o mediana comunidad rural; integral, en cuanto resume una serie de actos sucesivos que ayudan a los sectores económicamente débiles como son los campesinos; en suma, es integral porque eleva a consideración

nacional los problemas sociales económicos, políticos y culturales de los grupos campesinos y señala la indiscutible interdependencia que tiene los problemas de la comunidad rural con los de la comunidad nacional. Esta es, volveremos a repetir, la primera vez que se le dá al problema agrario y a su solución, un carácter integral.

Adolfo López Mateos vino a revitalizar las ideas progresistas forjadas a través de siglos de injusticia social y darles una nueva dimensión frente a las realidades que observó.

La ideología agraria de este periodo se fue pergeñando desde la misma campaña presidencial, la cual está fresca en nuestra memoria.

Desde Villahermosa (diciembre 1957) el entonces candidato expresaba: “No basta la posesión de la tierra, ni tener los elementos mecánicos del trabajo; deben crearse también circunstancias que ofrezcan mejor habitación, mejor alimentación, mayor salubridad del ambiente; instituciones culturales desde la escuela elemental hasta los grados superiores, y paz y tranquilidad cívica que constituyen para nosotros objetivos inmediatos.” Desde Cuernavaca expresó en relación con la economía ejidal:

Debemos estimar el problema ejidal a la luz de los principios que rigen nuestra Nación en proceso de desarrollo. La formación del patrimonio agrícola debe constituir una de las preocupaciones fundamentales para lograr una agricultura eficaz y productiva. Para ello se requiere atención equilibrada de los distintos aspectos que la integran: agua para irrigación; adaptación del trabajo agrícola de temporal a las condiciones del ambiente; fertilizantes, insecticidas, tecnificación y crédito, pueden concurrir a desarrollar granjas en muchas de las parcelas que actualmente son trabajadas deficientemente, complementándolas con plantación de árboles frutales y de cría de animales de ganado mayor y menor, de abejas y gusanos de seda.

Más adelante perfila la nueva concepción económica de nuestra reforma agraria:

Por eso mismo deben evitarse las destrucciones de los elementos naturales y los diversos daños que pueda sufrir la tierra; debe procurarse que el ejido integre unidades de producción agrícola e industrial; deben acelerarse y simplificarse los procedimientos todos que rigen la vida ejidal y agrícola; programas definidos de colonización y depurarse los censos ejidales para regularizar su funcionamiento... La industrialización primaria de la producción agrícola debe ser objeto de constante preocupación para que sea en los medios rurales mismos, siempre que la costeabilidad lo aconseje, donde se inicie el proceso de la agricultura a la industria, para que se establezca entre ambas la armonía y el equilibrio que requieren.

Pero lo que no podemos omitir y tal vez ya se haya olvidado, es una importantísima directriz que el propio López Mateos dio en éste mismo discurso, puntualizando algo que tiene enorme trascendencia social, política y económica:

En cuanto más hombres posean tierras propias y las trabajen, mayor número de productores y de consumidores tendremos. Buenos productores y buenos consumidores es lo que reclama, en su base interna, nuestro desarrollo económico nacional. Hemos venido trabajando en la formación de la clase media rural, tan importante, según nuestra experiencia para el asentamiento de la nacionalidad.

Aquella línea de progresiva justicia agraria que arrancó desde la Colonia, alcanzó con estas directrices, la más alta cima de nuestra topografía histórica: elevar al antiguo peón de las haciendas por medio de la propiedad ejidal, la privada y la comunal, a clase media rural, productora y consumidora. Y algo más, provocar su entrada a otros círculos, los industriales, sobre la base de realizar procesos de transformación de los productos agropecuarios. Es decir: la socialización de la industria.

La decidida actitud de ejecutar en el campo y en la ciudad programas de beneficio para las mayorías necesitadas, hizo renacer en el pueblo la confianza en las instituciones revolucionarias.

#### *Programa agrario de gobierno*

El Programa Agrario del Presidente se puede resumir en los siguientes enunciados:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los postulados del artículo 27 constitucional y las leyes aplicables a la materia agraria.
2. Reacomodar a la población ejidal excedente, con el objeto de resolver el grave problema que representan los campesinos sin tierra y con derechos a salvo.
3. Aplicar la Reforma Agraria Integral por medio de la entrega de la tierra, del crédito, de la irrigación, de la asistencia técnica y de todos aquellos medios y servicios que el Estado puede proporcionar a los campesinos, con el objeto de capacitarlos para la producción agropecuaria.
4. Destinar los terrenos nacionales baldíos a la satisfacción de las necesidades agrarias y volverlos productivos.
5. Intensificar la colonización interior de nuestro territorio en beneficio de campesinos carentes de tierra.
6. Entregar las tierras de los sistemas de riego a auténticos campesinos mexicanos, evitando la especulación comercial.
7. Organizar a los ejidos en verdaderas unidades económicas de producción.

8. Terminar con todas las formas de acaparamiento de tierras y latifundios y con las concesiones de inafectabilidad ganadera que se encuentran al margen de nuestras leyes.
9. Aprovechar el tiempo libre de los campesinos en actividades productivas mediante la organización de granjas agropecuarias en los ejidos.
10. Intensificar la creación de ejidos ganaderos y forestales y poner bases para la organización del ejido industrial, donde el propio ejidatario realice los primeros procesos para transformar los productos derivados del ejido.
11. Mediante un plan en que colaboren estrechamente varias secretarías de Estado, promover el mejoramiento integral de la familia campesina.
12. Fortalecer en todos sentidos nuestro régimen ejidal e imponer por los medios legales respectivos, el respeto a la auténtica pequeña propiedad en explotación, pues tanto el ejido como la pequeña propiedad se consideran instituciones derivadas de nuestra Revolución.
13. Proteger el patrimonio ejidal mediante la promulgación de leyes adecuadas, para evitar que los bienes del ejido sean objeto de especulación comercial, en contra de los intereses de los propios ejidatarios.
14. Combatir el acaparamiento, abandono, la enajenación y el arrendamiento de las parcelas ejidales, para que no quede ejidatario sin parcela, ni parcelas sin trabajar y terminar con el arrendamiento de pastizales y potreros ejidales.
15. Renovación periódica de Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, con objeto de fortalecer la democracia ejidal. Pleno respeto a las decisiones de las asambleas generales de ejidatarios.
16. Lograr la resolución definitiva de los problemas agrarios que se encuentran rezagados (algunos por más de 40 años) con el objeto de darle certeza y seguridad jurídica a la posesión de la tierra.
17. Legalizar la tenencia de la tierra, entregando a los ejidatarios certificados de derechos agrarios, títulos de usufructo parcelario, certificados y títulos de solar urbano. En cuanto a la auténtica pequeña propiedad, entregando los certificados de inafectabilidad que conforme a la Ley procedan. Esto contribuye directamente a darle certeza y seguridad a la posesión de la tierra, produciendo la tranquilidad en el campo, así como la elevación de la producción agropecuaria.
18. Elevar a los sectores campesinos del país a clase social económicamente activa, es decir, hacer que el campesinado del país produzca y consuma en mayor cantidad.

Este programa es la síntesis de las instrucciones que el propio Presidente le daba al jefe del Departamento Agrario en sus acuerdos que con frecuencia tenía y de las observaciones que hacía en sus múltiples giras por la República y en los actos agrarios que realizó. No fue producto de planes sexenales elaborados por el PRI, sino consecuencia de sus observaciones sobre la realidad del agro mexicano de su sensibilidad social y su apego a los postulados de la revolución y de la reforma agraria mexicana.

### *Su cumplimiento*

Desde luego modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con objeto de dotar a los órganos ejecutores de sus programas de gobierno, de las facultades necesarias para realizar una actividad apegada a nuestros principios normativos.

Al Departamento Agrario se le sumaron las direcciones generales de Terrenos Nacionales, Colonización y Fomento Agrícola Ejidal, las cuales inexplicablemente se encontraban en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, ocasionando con esto un cambio en la política agraria.

Las facultades del Departamento Agrario se ampliaron hasta el grado de hacerlo intervenir en la planeación, organización y promoción de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades; y en el asesoramiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales. Asimismo, se le otorgaron facultades para el estudio y desarrollo de la industria rural, ejidal y las actividades productivas y complementarias al cultivo de la tierra.

Con esta suma de facultades parecía que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización pondría en marcha un ejército de técnicos, ingenieros, empleados, jefes de zonas y personal de campo lo suficientemente preparados, bien pagados y equipados para realizar tan ambiciosa tarea. Pero desgraciadamente no fue así. La rigidez de las partidas, el equilibrio presupuestal, la tradición de penuria y otros factores, determinaron que los magos de las finanzas públicas asignaran partidas raquílicas para la acción o política agraria.

A pesar de esto, gracias al fuerte contenido revolucionario y humanista del programa agrario formulado por el Presidente de la República y gracias también –por que no decirlo– a la ideología revolucionaria de su jefe de departamento el profesor Roberto Barrios, la dinámica agraria se fue intensificando, hasta arrojar, como resultado final, la entrega de más de 11 millones de hectáreas a auténticos campesinos con derecho a tierra.

Esos dos factores que señalamos tuvieron que vencer las repercusiones del agrarismo burocrático y, también, los viejos problemas que habían sido creados por el agrarismo radical del general Cárdenas. A medida que los problemas planteados se iban resolviendo, los sectores campesinos fueron adquiriendo más confianza en el gobierno.

Las indicaciones del primer magistrado de la nación eran contundentes: cumplir el artículo 27 constitucional y la legislación derivada por encima de cualesquier tipos de intereses o personas; pero cumplirlo de tal manera, que todo el interés, la actividad y ejercicio de funciones y facultades que de ello se deriva, redunde en beneficio de la consolidación de la estructura agraria del país, esto es: del ejido, la auténtica pequeña propiedad y la propiedad comunal.

La gran actividad que se derivó de la ejecución del programa del primer mandatario de la nación, motivó que la reforma agraria volviera a estar en la mente y en las discusiones de todos los círculos y grupos sociales. A Adolfo López Mateos se le debe el volver a poner en vigencia esta institución medular de la doctrina revolucionaria y algo más, a provocar que la reforma agraria deje de ser considerada como bandera de un grupo político y se incorpore definitivamente a la idiosincracia nacional.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que en los diferentes partidos políticos, círculos sociales, grupos, etcétera, el reparto de la tierra y la elevación del nivel de la vida de los campesinos ya no se objetaba sino por el contrario, se aceptó entusiastamente, porque por primera vez se ha justipreciado la resolución del problema agrario en su verdadera dimensión.

Existen sin embargo, diversas formas de apreciar las medidas tomadas para resolverlo. Algunos opinan que si el campesino no es propietario, carece de los estímulos necesarios para hacerla producir. Otros, considerando que lo anterior provocaría la incorporación de la tierra al comercio es decir, la segunda desamortización de la propiedad ejidal, proponen como solución intermedia que la parcela ejidal sea patrimonio de familia, sin analizar que prácticamente lo es.

Provenientes de otras ideologías, diversas reformas del procedimiento agrario se han pedido, especialmente la relacionada con la supresión de la primera instancia de materia agraria, o sea la actividad procesal que se realiza ante las comisiones agrarias mixtas y los gobernadores de los estados. En realidad lo que se estaba pidiendo es darle mayor celeridad a los procedimientos agrarios y evitar la complicación de intereses que muchos gobernadores tienen con los terratenientes de sus respectivas entidades. A mi juicio, no es de extrañar que se pida la supresión de la primera instancia en el procedimiento agrario, cuando contamos con un Presidente que tiene ímpetu agrario; pero cuando esto no suceda —experiencia ya tenida— el agrarismo puede refugiarse en los estados permitiendo que la tierra, aunque provisionalmente, se entregue a los campesinos que la necesitan. Por eso pensamos que las dos instancias deben quedar.

En algunos círculos volvió a discutirse la necesidad de la colectivización de los ejidos; pero, como ya hemos visto, nuestro agrarismo es progresivo y las medidas drásticas y absolutas no tienen cabida dentro del derecho agrario mexicano. De hecho existió el tipo de explotación colectiva; pero también la individual y esto, a juicio del Presidente de la República y a los factores económicos y sociales que en cada caso se presenten.

Entre los grandes aciertos del agrarismo integral se cuenta el haber elevado a “problema uno” del país, la cuestión agraria, jerarquizando su solución y convirtiéndola en el motor de la actividad del estado.

Los centros de Bienestar Social Rural y de los hospitales y Centros de Salud Rural, diéronle a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, mayor fuerza social

a su obra, de por sí importante. Los nuevos sistemas de riego y la entrega de ellos a campesinos ejidatarios, enfocaron la política hidráulica por el verdadero sendero de la justicia social distributiva. La electrificación de las comunidades rurales, dióle más contenido social y económico a la nacionalización de la industria eléctrica. La canalización de mayores recursos económicos a los bancos oficiales de crédito y la descentralización del mismo, favorecieron, por igual, a ejidatarios y pequeños propietarios; el eficaz control de los fondos comunes se tradujo en protección al patrimonio ejidal. El establecimiento del seguro integral agrícola y ganadero le vino a dar mayor protección al campesino contra riesgo en sus cosechas o crías, permitiendo la recuperación del crédito otorgado. La proliferación de caminos de penetración y de alta especificación para acercar los productores a los consumidores, y a la planeación social y económica de las carreteras para coadyuvar al desarrollo de las poblaciones rurales, justificaron plenamente las inversiones en el ramo de obras públicas. La implantación del seguro social a los trabajadores agrícolas y su paulatina extensión a todos los campesinos del país; la entrada al mercado de los productos agrícolas de la Conasupo, el establecimiento de precios de garantía, así como la compra de cosechas; el eficiente almacenamiento y aumento de la capacidad; la oportuna colocación de nuestros productos agrícolas en los mercados mundiales realizada por el Banco de Comercio Exterior; los sanos efectos de la política agrícola así como la construcción de nuevas unidades manejadas por los propios ejidatarios como con los ingenios azucareros y la integración de la industria henequenera ejidal; la importante acción educativa rural y la construcción de nuevas escuelas y toda la actividad marginal que se desarrolló en torno al problema agrario, justifican sin duda alguna el agrarismo integral de López Mateos.

Se encuentra plenamente probado que una intensa actividad agraria, cuando se realiza dentro de la ley, con vocación humanista y verdadero sentido revolucionario, lejos de entorpecer las demás actividades, las favorece y consolida.

El gran sentido de justicia social que López Mateos demostró en todos sus actos, lo llevó a proponer reformas sustanciales en provecho del campesinado del país: la reforma a la Ley de Amparo para darle al ejidatario el mismo tratamiento que al obrero, exigiendo la suplencia en la deficiencia de la queja, la no caducidad de la instancia y el no desistimiento cuando esto provoque lesión en los derechos agrarios de los núcleos de población ejidal o comunal, vino a completarla.

Otra de las medidas adoptadas, dentro del agrarismo integral, fue destinar los terrenos nacionales a la satisfacción de necesidades agrarias, tomando en cuenta todas las experiencias históricas que hemos tenido y, asimismo, prever el crecimiento poblacional y construir una reserva para el acrecentamiento de la propiedad ejidal.

En forma paralela debemos señalar que las modificaciones que sufrió el código agrario de 1942 fueron siempre en sentido de darle mayor solidez a los tres tipos de propiedad: la ejidal, la privada y la comunal.

Sin perder de vista el fracaso de las colonizaciones con extranjeros, se abrogó la Ley Federal de Colonización señalando como nuevo rumbo la colonización por la vía ejidal, a través de la creación de nuevos centros de población.

En este aspecto debemos apuntar que durante ese gobierno se aprobaron nuevos sistemas de colonización que fueron materia de análisis, observación y aplauso por personas procedentes de todas partes del mundo.

Los principales cambios en la política de colonización, además de los que apuntamos anteriormente, consistieron en llevar a las regiones escogidas a campesinos con sus derechos a salvo, es decir, a aquellos que no alcanzaron tierra en las dotaciones o ampliaciones dictadas. Esto ha tenido como consecuencia, que las zonas de alta densidad ejidal, se hayan ido descongestionando y por lo tanto, se dio mayor oportunidad para su sano desarrollo socioeconómico.

Los campesinos reacomodados por este medio, integraron brigadas o avanzadas que entraron a la selva a desmontar las tierras, a construir casas, escuelas e instalaciones que permitieran la llegada de los demás y sus familias. Todo lo anterior con equipo y técnicos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. El trabajo se realizó en forma colectiva, de tal suerte, que los grupos de trabajo construyeron las casas para todas las familias, inclusive la de ellos mismos. No hubo contratos, ni intervención de terceros y muchos menos intermediarios en estas obras, por ello el costo de instalación final que se obtuvo por familia de ejidatario contando el desmonte, la casa y las instalaciones necesarias en estos nuevos asentamientos, no pasó de 20,000 pesos.

En ese tiempo recorrimos casi toda la República observando las nuevas y viejas regiones de colonización, debiendo expresar nuestra más profunda admiración y convencimiento a la obra colonizadora del régimen de López Mateos. La más humana y de grandes repercusiones sociales y económicas, es la obra colonizadora emprendida por el gobierno en las márgenes del río Candelaria, Campeche, adonde se crearon más de siete nuevos centros de población ejidal, por medio del traslado de más de seiscientas familias de ejidatarios, especialmente de la Comarca Lagunera.

En el norte de Veracruz –región de Chapacao– se movilizaron excedentes de población campesina de diferentes estados de la República, organizándose más de 16 colonias que se incorporaron a la producción agrícola nacional.

Debemos observar que este tipo de agrarismo produce resultados económicos pues la incorporación de las tierras incultas al sistema de producción agrícola del país; las restituciones, dotaciones y ampliaciones de tierra, así como la creación de nuevos centros de población puede calcularse en miles de millones de pesos por la sola plusvalía de las tierras.



A través de la dinámica agraria del gobierno, la justicia social distributiva ha llegado no sólo al corazón mismo de las haciendas que sobrepasan los límites de la pequeña propiedad, sino también ha destruido las nuevas formas de latifundismo legal, producto del agrarismo radical del lapso comprendido de 1934 a 1940. Muchas de las concesiones de inafectabilidad ganadera que fueron otorgadas en el pasado, se han cancelado y derogado al probarse que sus dueños violaban los propósitos para los que fueron creados. En casi todos los casos el beneficio de la concesión de inafectabilidad, había violado sus términos salvo el general Cárdenas, evitando el cumplimiento de sus obligaciones legales. Las superficies amparadas, en su mayor parte estaban dedicadas a actividades agrícolas y no a actividades ganaderas.

El agrarismo integral no concedió ninguna nueva concesión de inafectabilidad ganadera, ni amplió el plazo de su vigencia, porque consideró que se debilita la estructura agraria del país y lesiona por igual a ejidatarios y pequeños propietarios ya que, por una parte evita las acciones agrarias de ampliación de tierras y de creación de nuevos centros de población y por otra, establece un precedente de injusticia frente al pequeño propietario ganadero, quien está constreñido a los límites determinados por los índices de agostadero de la región donde se encuentre, y por el tope de las quinientas cabezas de ganado mayor, o su equivalente.

Dentro de la ideología agraria del gobierno de López Mateos la consolidación y perfeccionamiento de la estructura agraria del país ocupó lugar preferente. El ejido, la auténtica pequeña propiedad y la propiedad comunal, recibieron por igual benéficos efectos de la inusitada actividad agraria.

Con objeto de darle mayor seguridad a la tenencia de la tierra los ejidatarios de casi todos los rincones de la patria recibieron los documentos que acreditan la propiedad ejidal: resoluciones presidenciales, planos de ejecución definitivos, actas de posesión, certificados de derechos agrarios, títulos parcelarios, títulos de zona urbana y otras constancias que permitieron el uso y disfrute del patrimonio que la Revolución ha otorgado a los campesinos del país.

Con diversas medidas el agrarismo de este periodo fortaleció el régimen interno de los ejidos. El combate enérgico de toda forma de caciquismo ejidal, tuvo manifestación concreta en la renovación de todos los comisariados ejidales de los 20,000 ejidos existentes en el país. El respeto a las decisiones de las asambleas generales de ejidatarios produjo, asimismo, el robustecimiento de los principios democráticos y la firme convicción de que los ejidatarios deben decidir, en conjunto, todas las cuestiones relacionadas con los bienes ejidales.

La dinámica agraria del gobierno abrió los grandes caminos que el sistema ejidal posee. Sin considerar al ejido como simple forma de tenencia de la tierra, sino, considerándolo como sistema de producción y organización social y económica, abrió sus puertas a las diferentes actividades sociales y económicas. Se

crearon ejidos para la explotación de los recursos forestales, señalándose que el ejidatario debidamente capacitado y con la asistencia técnica del gobierno, podía participar en los beneficios derivados de la explotación de nuestra superficie maderable, habida cuenta del financiamiento adecuado.

Como sistema de organización social y económica de los núcleos de población, el ejido abrió sus puertas a la industria de transformación de sus propios productos, señalándose con ello que los excedentes naturales de la población ejidal podrían ser capacitados y derivados a otras actividades de tipo industrial dentro del propio ejido.

Asimismo, el agrarismo integral puntualizó que las actividades económicas altamente productivas no deben ni pueden ser monopolio de sectores privilegiados. Precisamente la ejecución de la reforma agraria en el país determinó la movilidad horizontal y vertical de los estratos rurales. El campesino mexicano puede y debe intervenir en toda actividad altamente productiva.

La multiplicación de ejidos ganaderos fue consecuencia de la tesis anterior sustentada por el gobierno. Desde la creación de los siete ejidos colectivos ganaderos en Cananea, Sonora, hasta la derogación de más de 20 concesiones de inafectabilidad ganadera para integrar en sus terrenos nuevos ejidos ganaderos, el agrarismo de López Mateos demostró su vertical postura revolucionaria.

Actividades marginales que producen ingresos al ejido fueron estimuladas y favorecidas durante este lapso. En muchos de los ejidos de la República se están construyendo obras como hoteles, balnearios, restaurantes, etcétera, para la explotación turística de algunos de sus recursos. Pero donde encontramos la más contundente de las pruebas que definen al ejido como una forma de organización social y económica, es en la resolución de varios casos relacionados con la pesca del camarón. En Nayarit y por encima de los fuertes intereses del monopolio pesquero que existe en nuestro país, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en lucha abierta contra dichos intereses, protegió, respaldó y auspició a los ejidos costeros, con el objeto de que los bancos de camarón, que con la entrada del mar se depositaban en las parcelas ejidales, fueran consideradas como esquilmos del propio ejido y no de las cooperativas pesqueras que lo reclamaban. En esta forma se logró la integración de cooperativas pesqueras con los propios ejidatarios del lugar. Quedaba así aprobado el hecho de que el ejido, lejos de ser una simple forma de tenencia de la tierra, constituye fundamentalmente una forma de organización y un sistema de producción.

El agrarismo integral de López Mateos abrió los enormes caminos por los cuales el ejido mexicano se perfeccionará y desarrollará. Desde su segundo informe de gobierno señaló estos propósitos:

Las metas inmediatas del programa agrario son conseguir el reparto de tierras legalmente disponibles, hasta la consumación de la Reforma Agraria; consolidar

el funcionamiento de los ejidos ganaderos y forestales; proceder a la industrialización de los productos agropecuarios, por parte de los ejidatarios mismos, como medio de aumentar el rendimiento de la tierra y del trabajo humano.

La ejecución del Programa Agrario de López Mateos hubo de vencer no solamente la deficiencia presupuestal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, sino los seculares vicios y prácticas dañinas que existían en ejidos, comunidades y autoridades agrarias. En efecto: en muchas de las zonas ejidales de alta productividad (valle del Mayo, Yaqui, Mexicali, Matamoros) el arrendamiento de parcelas constituía una práctica ilegal y contraria a los fundamentos y fines del sistema ejidal. La investigación condujo a precisar que una de las principales causas de dicho arrendamiento lo era la reducción y dispendio del crédito ejidal. Los intereses de los antiguos terratenientes, aliados con la perversidad, deshonestidad y mala fe de los empleados encargados del avío, redujeron el crédito de los ejidatarios a tal grado, que estos tuvieron que entregar sus parcelas en arrendamiento a otros agricultores, convirtiéndose el propio ejidatario en peón de sus arrendatarios.

Como ésta, habían otras maniobras encaminadas a demostrar el fracaso de la economía ejidal. Algunas dependencias actuaban en sentido contrario a los intereses de los ejidatarios para beneficiar solamente a la mediana y pequeña propiedad. El egoísmo personal, el concepto patrimonialista de las funciones y el deseo de sobresalir por encima de los demás, provocaron que algunos secretarios de Estado bloquearan, indirectamente, la ejecución del Programa Agrario. A esto hay que agregar la “desidia agraria” de muchos gobernadores —unas veces interesada y otras por falta de sentido revolucionario— y también los impedimentos materiales derivados de la escasez de recursos económicos, sin olvidar al personal que labora en las oficinas centrales y en las comisiones agrarias mixtas.

En la introducción de este epígrafe planteamos la pregunta de si existió un verdadero “concenso agrario” o sea, participación entusiasta y activa en la ideología agraria que sostenía el gobierno o sí, por el contrario, sólo cierta disciplina de partido o actitud convenenciera. A estas alturas el lector podrá comprender que estábamos muy lejos de tener unanimidad en los sectores llamados revolucionarios; yo diría que sólo un pequeño grupo mantuvo los principales lineamientos de una verdadera ideología agraria adecuada a las realidades de nuestro tiempo. Los demás, por conveniencia y no por convicción, siguieron repitiendo las tesis sostenidas por el gobierno.

Esa actitud del sector dirigente y mayoritario de la nación aunada a la falta de una “conciencia ejidal” en los propios ejidatarios, amenazaron seriamente el avance del agrarismo integral.

En muchos casos las tendencias a resolver todo desde el punto de vista económico; la actitud asumida por economistas que todo lo vuelven planes, números

y resultados; el menosprecio a las consideraciones sociológicas y el descuido que se han tenido por sostener y ampliar la ideología agraria, han favorecido las actitudes antiagrarias. Se ha dicho y esto va tomando cuerpo, que no interesa el número de hectáreas repartidas, la cantidad de Comisariados cambiados o la cantidad de campesinos beneficiados, sino principalmente, el rendimiento por hectárea.

Mientras esto sucede, nuevas formas, nuevas prácticas de dentro y de fuera del ejido se van tejiendo como mortífero cáncer en nuestro sistema ejidal.

Todo lo anterior adquirió manifestación pública a través de las palabras emitidas por López Mateos en el seno del Congreso, en muchas ocasiones con dramáticos acentos:

Movido por una profunda convicción revolucionaria, exhorto a los señores Gobernadores de las Entidades Federativas, para que en ejercicio de las atribuciones que las leyes les otorgan, apresuren el despacho, en primera instancia, de los asuntos agrarios que son de su competencia, pues en buena parte la tranquilidad y el empeño laborioso de los campesinos, dependen de resoluciones oportunas y justicieras.

Para demostrar que la acción agraria de su gobierno no era simple decisión de gabinete, López Mateos emprendió, como suprema autoridad agraria el recorrido del país. En todos los momentos y en todas las ocasiones la presencia de los rostros bruñidos por el sol y las manos callosas y fuertes de los campesinos, diéronle a las giras presidenciales un contenido social, humano y revolucionario. En cada gira hubo un acto agrario en donde se palpaba por igual, los beneficios de la acción agraria y los problemas que todavía existían.

Es necesario –proclamaba el Presidente de la República:

que ni un palmo de las tierras que la nación ha entregado a los campesinos quede ocioso por culpa de éstos, ni sea cultivado en provecho de terceros. Con la mayor energía obramos contra el abandono, el arrendamiento, el comercio de parcelas y otras viciosas prácticas contrarias a la letra y al espíritu de la ley agraria. Al propio tiempo, se han dado terminantes instrucciones para acelerar tramitaciones pendientes, expedición de certificados y títulos, regularización de zonas urbanas y cuanto coadyuve a la tranquilidad en el trabajo rural. En todas estas tareas esperamos una cooperación franca, seria y responsable de la Confederación Nacional Campesina.

En otra ocasión López Mateos señaló que uno de los problemas crónicos de la acción agraria consistía en el rezago de asuntos pendientes de resolución, lo que ocasionaba inseguridad e intranquilidad en los núcleos de población interesados.

De esta suerte la acción agraria se canalizó principalmente en tres direcciones: en el reparto de la tierra y el reacomodo de la población excedente; en la resolución de los viejos problemas agrarios y la terminación del rezago de expedientes y, por último en tomar todas aquellas medidas tendientes a perfeccionar el régimen interno y la producción de los ejidos, comunidades y colonias existentes en el país, para promover su desarrollo social y económico.

Las medidas económicas y sociales complementarias de la entrega de la tierra tendientes a provocar la mejor distribución del ingreso agrícola y el mejor aprovechamiento del esfuerzo humano, se cristalizaron en obras infraestructurales tales como irrigación, crédito, caminos, electrificación, educación. Al mismo tiempo, dichas medidas provocaron mejores precios de garantía para los productores agrícolas, elevación de salario mínimo, implantación del seguro agrícola y ganadero integral, seguridad social, etcétera.

Con motivo de su tercer informe el presidente López Mateos apuntó lo que nosotros consideramos como una de las premisas de la planeación agraria:

Al acometer la segunda etapa de la Reforma Agraria surgió la necesidad de formular el programa básico de desarrollo integral de los ejidos, que coordine las actividades de las comunidades circunvecinas y concierte los intereses superiores de los ejidatarios y de sus familias para elevar su nivel social y cultural, y para crear las condiciones adecuadas a la obtención del mayor número posible de satisfactores, que les permitan realizar los fines de una existencia de tipo superior. El programa coordina de modo más estrecho la acción del Departamento de Asuntos Agrarios con la de instituciones federales, estatales, descentralizadas y de participación estatal.

El problema fue captado en su dimensión exacta. Se necesitaba realizar una decidida acción gubernamental encaminada a canalizar el vigoroso incremento poblacional o explosión demográfica, por lo que fue menester incrementar la tasa del crecimiento económico para evitar presiones sobre nuestros recursos naturales y estancamientos perturbadores de nuestro desarrollo. Como parte importante de esa acción se encontraba la ejecución de la reforma agraria y a ella se dedicaron los esfuerzos del gobierno.

Toda esta labor desarrollada tuvo, entre otros resultados, los siguientes:

1. Para hacer efectivo el principio de la redistribución de la propiedad rural y evitar su concentración en pocas manos, el Presidente de la República entregó a auténticos campesinos nueve millones de hectáreas, repartiendo más de treinta latifundios y derogando más de veinticinco Decretos-Concesión de Inafectabilidad Ganadera otorgados en el pasado, en los casos en que sus beneficiarios violaron nuestras leyes agrarias.

Entre los latifundios más importantes repartidos por el Presidente se encuentran los siguientes: Cananea, Sonora; San José de Cloete, Coahuila; Mexican

Gulf, Campeche; Tula y Sarabia, Oaxaca; San Juan de la Vaquería y su Anexo Santa Ana de la Florida, en Nuevo León y Tamaulipas; Tlahualilo, Durango; El Álamo y Encinas, en Coahuila y Nuevo León; la Saucedá, San Blas Número Uno y San Blas Número dos, Coahuila, y otros.

Entre los Decretos-Concesión de Inafectabilidad Ganadera más importantes derogados por el Primer Mandatario de la Nación, están los siguientes: Batán, Galindo y Vaquerías, Querétaro, Pozo Hondo, Zacatecas; el Alcáhuatl, Jalisco; Paso del Río o Periquillo, Colima; San Ramón y Anexos, Chiapas; La Mula, San Luis Potosí; Noria de Alday y Providencia, Guanajuato; Canasayab, Campeche; Xajay, Querétaro, y otros, rescatándose cientos de miles de hectáreas en provecho de los campesinos mexicanos.

2. La formación de ejidos forestales en Barranca Seca y Varaloso, Michoacán; Yaxtinín, Chiapas; de Ejidos Ganaderos como los siete colectivos formados en Cananea, Sonora; San José Clote, Choahuila; Tuitán y La Mimblera, Durango; Corral Nuevo, Veracruz, y docenas más (en el año administrativo 1962-63 se formaron 28 Ejidos Ganaderos, y el Presidente reveló en su Quinto Informe de Gobierno que el 30 por ciento de la riqueza pecuaria es ejidal); del primer Ejido Vitivinícola en Aguascalientes, de Ejidos Tipo o modelo como el “Emiliano Zapata” en Jalisco (se crearon 44 de ellos en el periodo 62-63), y la integración de ejidos industriales o integrales, en los cuales el propio ejidatario realiza los procesos de transformación de sus productos. Todo lo anterior compueba el esfuerzo por lograr el efectivo reacomodo de la población ejidal y por elevar sus niveles de vida.

3. El deslinde de más de siete millones de hectáreas declarándolas terrenos nacionales, y la orden dictada por el Jefe del Ejecutivo al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para destinar esos terrenos nacionales, exclusivamente, a satisfacer necesidades agrarias de núcleos de población y al reacomodo de campesinos con derecho a tierra. Se reformó el Código Agrario con éste propósito.

4. La ejecución de programas de creación de Nuevos Centros de Población ejidales, para acomodar en ellos a grupos de campesinos con derechos a salvo, y precedentes de las zonas del país que sufren sobrepoblación ejidal. Ejemplo de este tipo de “Colonización Ejidal”, es el traslado, hecho de 504 campesinos de la Comarca Lagunera, a la zona del Río Candelaria, en Campeche. Recuérdese que al comenzar 1963, fue derogada la Ley Federal de Colonización.

5. El cambio de más de 29,000 Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, como la forma más apropiada para fortalecer la democracia ejidal y evitar el caciquismo en el campo.

6. El decidido combate contra toda forma de acaparamiento, enajenación, abandono y arrendamiento de las tierras ejidales, así como la cancelación de contratos de arrendamiento de pastos ejidales, aplicada con énfasis, en los Estados de Sonora y Chihuahua.

7. La decidida protección a la auténtica pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación, y su fortalecimiento mediante la entrega de más de 41,250 Certificados de Inafectabilidad, amparando predios con superficies y números

de cabezas de ganado fijados por las leyes, así como el haber logrado la convivencia armónica y pacífica entre ejido y parvifundio.

8. La nueva tesis de la Reforma Agraria Integral, la cual comienza con la entrega de la tierra y continúa con la canalización del crédito, del agua, de la asistencia técnica y de todos aquellos medios y servicios que el Estado proporciona para lograr el efectivo mejoramiento de las familias de campesinos; tesis que fue reconocida y alabada por la Quinta Conferencia Interamericana de Agricultura y la Sexta Conferencia Regional para América Latina de la FAO, y señalada en la Carta de Punta del Este.

9. La consolidación de la obra agraria realizada por los anteriores gobiernos revolucionarios, mediante la entrega de casi cien mil Certificados de Derechos Agrarios, cerca de nueve mil de usufructo parcelario y miles más de solar urbano, con el objeto de fortalecer la seguridad y la certeza jurídicas en la tenencia de la tierra.

10. La resolución de más de 250 viejos expedientes relacionados con problemas agrarios que por mucho tiempo –algunos por cuarenta años–, habían permanecido rezagados y sin resolver, ocasionando intranquilidad en los núcleos de población interesados.

11. La entrega de las tierras de riego a auténticos campesinos con derecho a ella, y la dotación, de más de mil ciento siete millones de metros cúbicos de agua, para ejidos y comunidades que lo solicitaron.

12. La nivelación de los sectores campesinos con los obreros en materia de amparo, mediante la promoción de las reformas necesarias para que exista la suplencia de la queja y la no caducidad de la instancia, que analizaremos posteriormente.

13. La decidida protección al patrimonio ejidal y la cuidadosa inversión de los fondos comunes ejidales, mediante su regulación por el Decreto publicado el 23 de Abril de 1959.

14. La construcción del Ingenio Ejidal “Plan de Ayala”, en Ciudad Valles, San Luis Potosí.

15. La estrecha colaboración de varias Dependencias del Ejecutivo Federal, Organismos Descentralizados y Autoridades Locales para llevar al campo mexicano la electricidad, los caminos, los transportes, los almacenes de depósitos para las cosechas, la compra de éstas a precios de garantía, la salubridad y la asistencia médica, la seguridad social, el Seguro Agrícola, la escuela rural, etcétera.

16. El fiel cumplimiento del Artículo 27 Constitucional, la correcta observancia del Código Agrario y de las leyes que regulan la tenencia de la tierra.

17. El estudio que se hace para la promulgación de un nuevo Código Agrario que recoja las experiencias logradas y las nuevas modalidades del agrarismo mexicano, ajustándolas a la realidad que vivimos, proyecto en el que intervino el autor.

Todos estos ejemplos de la magnitud de la obra realizada se refuerzan con las palabras expresadas por el Presidente de la República, licenciado Adolfo López

Mateos: “Nada es excesivo tratándose de apoyar, defender y estimular a nuestros campesinos y a las comunidades agrarias de la República.”

El profesor Roberto Barrios, jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y responsable de la ejecución del Programa Agrario del Gobierno, declaró públicamente:

El señor Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, se ha preocupado –y así lo demuestran las realizaciones agrarias de su gobierno–, por satisfacer las demandas legales de los campesinos con derecho a tierra y por lograr el mejoramiento social y económico de las comunidades agrarias, mediante la aplicación de la Reforma Agraria Integral.

Al iniciarse el cuarto año de gobierno, y durante todo lo que resta del ejercicio a la actual administración, la Dependencia a mi cargo continuará ejecutando los postulados del Artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria: el Código Agrario, para lograr de acuerdo con los deseos del señor Presidente de la República, el efectivo reacomodo de la población ejidal excedente y al mismo tiempo elevar la productividad de los ejidos ya formados, y organizar éstos en unidades económicas de producción.

Se seguirá combatiendo el latifundismo, así como el acaparamiento y arrendamiento de parcelas ejidales, con el objeto de que la tierra sea un instrumento de trabajo y el medio para que el campesino mexicano sea libre, independiente y eleve sus condiciones de vida. Por otra parte, se mantendrá inalterable la protección a la auténtica pequeña propiedad en explotación, fortaleciendo la armónica y pacífica convivencia de ésta con el ejido.

En Punta del Este, Uruguay, a propuesta del Presidente de Estados Unidos de América (1961), J.E. Kennedy, se aprobó el Programa para el Desarrollo Económico de América Latina (sin Cuba) para los años 1961-1970-1985, como resultado del plan originalmente propuesto llamado Alianza para el Progreso (Alpro). En esas mismas reuniones las naciones latinoamericanas firmaron un documento conocido como Carta de Punta del Este, en la cual se comprometen a ejecutar un programa que abarca reformas sociales y económicas, entre las cuales está la reforma agraria integral.

Arcadio Noguera cita el contenido agrario de esa carta:

Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral, orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a substituir el régimen de latifundio y minifundio, por un sistema justo de propiedad, de tal manera que mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dig-



nidad: “En todo el documento –agrega Noguera– ya expresa o tácitamente, está el problema de la tierra.<sup>283</sup>”

Más adelante afirma: “Al leer en la Carta de Punta del Este los párrafos que acabamos de transcribir, sin vanidad alguna advertimos que por allí anda el programa de nuestra Reforma Agraria Integral.”

Como se puede apreciar en este sexenio, a la reforma agraria se le dio un significado integral, total, es decir que no terminaba con el reparto del latifundio, sino que ese era el primer paso, seguido por un conjunto de medidas, apoyos y servicios para que el campesino con su trabajo la hiciera productiva. Como hemos dicho anteriormente, Plutarco Elías Calles fue el primero en mencionarla sin haber podido realizar sus deseos por múltiples razones políticas, económicas y sus personales deseos de hacer a los ejidatarios propietarios de la tierra.

En Europa, un profesor de la Universidad de Roma escribía sobre la definición de la reforma agraria integral considerando varios aspectos del reparto de latifundios, de los núcleos de población agrícola a los cuales les darían lotes y de las condiciones que se deberían cumplir para que estas acciones tuviesen éxito. Claro está que las condiciones sociales, económicas y políticas de Italia, no eran las mismas que se vivían en México. La diferencia fundamental estriba en que nuestra reforma agraria fue producto de una revolución y no en una evolución de los sistemas de tenencia de la tierra, como sucedió en en *Mezzogiorno* italiano al desarrollar agrícolamente el sur de Italia.

El tratadista italiano Giovanni Carrara, publicó un estudio interesante sobre la reforma agraria integral (1932) en el cual la define como el conjunto de medidas íntimamente ligadas unas con otras que son necesariamente interdependientes, comenzando por el fraccionamiento del latifundio; la reunión de lotes o parcelas en un mismo lugar, cuando se encuentran separadas (compactación) y que el reparto de la tierra sea hecho en lotes de suficiente superficie para que la agricultura sea redituable. Señala como condición para el reparto del latifundio que no esté en explotación o que sea cultivado de “modo fraccional o en cualquier modo imperfecto” y que existan poblaciones agrícolas “a las cuales puedan ser útilmente entregadas las tierras resultantes de la obra del fraccionamiento”.

No basta para la reforma agraria fraccionar el latifundio y distribuir los lotes resultantes a familias cultivadoras; es necesario asistir y ayudar en medida adecuada a los cultivadores, por un tiempo que podrá variar según consideremos casos complejos, pero que no es nunca de breve duración para la realización de todas las obras necesarias para un racional cultivo y para la adquisición de todos aquellos medios –máquinas, ganado seleccionado, simientes elegidas, estiércol, plantaciones, etcétera– necesarios para transformar el lote de terreno dado en

<sup>283</sup> Arcadio Noguera, “La reforma agraria mexicana y la carta de Punta del Este”, DAAC, *El drama de la tierra*, cuatro discursos y un estudio, México, 1964, p. 34.

concesión, de un yermo y escuálido pedazo de tierra, en otro que se considere idóneo para un eficaz y fructuoso cultivo. Ahora, si se piensa en el gran número de lotes resultantes del fraccionamiento de los latifundios y en los gastos necesarios para la ejecución de todas las obras agrícolas e hidráulicas, se debe racionalmente llegar a la consecuencia que todo proyecto de fraccionamiento del latifundio, debe ser acompañado de otro proyecto financiero con una distribución de fondos adecuada para el financiamiento de la reforma. En caso contrario, es mejor no hacer nada, porque desde el punto de vista agrícola es preferible el estado del latifundio al de propiedad dividida en lotes, desorganizada, imperfectamente cultivados, desprovistos de los medios necesarios para un cultivo racional. Última condición es que ejecutados los oportunos cálculos, la mejor producción resultante del fraccionamiento del latifundio sea tal, que compense el empleo de los capitales que se empleen en los lotes de terreno resultantes de la reforma. Pero si los terrenos son de tan escasa fertilidad que un trabajo, aun profundo, que un abono, aun abundante, no logren producir sino un mínimum de resultados, el fraccionamiento del latifundio podrá ser socialmente una sana disposición, pero económicamente nos conducirá al fracaso... Los tres órdenes de medidas, como se deduce de estas consideraciones, están racionalmente ligados con otros. El primero, que en el fondo es el más importante, el relativo al fraccionamiento del latifundio, no podrá dar ni dará ciertamente todos los frutos de los cuales es capaz, si no es acompañado de los otros dos órdenes de medidas, que son el necesario complemento relativo a la lucha contra la pulverización y los remedios para la recomposición de los fondos fragmentados. En resumen, como decíamos al principio, la reforma agraria es un complejo orgánico de medidas íntimamente ligadas unas a otras necesariamente interdependientes. Y el conjunto de todas estas medidas puede verdadera y exactamente definirse con el nombre de reforma agraria integral.<sup>284</sup>

El maestro de la Universidad de Roma tiene razón en la parte técnica sobre todo en cuanto se refiere al reparto de los latifundios y el tamaño de las parcelas lo cual puede hacerse sin la presión social y política de millones de campesinos que exigen la pronta e inexcusable distribución de la tierra.

A su momento y con sus circunstancias, la definición y ejecución de la Reforma agraria integral realizada por López Mateos fue la necesaria de acuerdo con las realidades de nuestro país.

### *Ideología agraria*

Adolfo López Mateos fue un hombre de pensamiento, sentimiento y acción agrarista profundos. Una recia ideología con fuerte sello de humanismo y una incontenible voluntad de realizar la justicia social distributiva, caracterizaron la obra agraria de López Mateos. Ya hemos señalado algunos de los tropiezos y obs-

<sup>284</sup> Giovanni Carrara "La reforma agraria integral", *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, t. III, UNAM, México, 1932, pp. 413 y 415.

táculos que se interpusieron en la marcha del agrarismo; pero aún quedaban otros y entre ellos los que señaló el propio Presidente en su Segundo Informe de Gobierno:

El Gobierno de la República será inflexible contra quienes no siendo sujetos de derecho agrario sobre todo si se trata de funcionarios y empleados desleales, pretendan posesionarse de terrenos ejidales, por sí o por interpósita persona, cualquiera que sea la forma o argucia de que se valgan; y contra las autoridades ejidales que resulten cómplices. Igualmente seguirá procediéndose contra los que defrauden y exploten a los ejidatarios, especialmente en materia de créditos, compra-venta de semillas, fertilizantes y equipos agrícolas... Cuando en días pasados censuré a los simuladores de la Revolución, comprendí a los que hacen demagogia agraria para enriquecerse a costa de los campesinos; a los que por satisfacer sus intereses personales abusan de la buena fe de los ejidatarios con promesas y proyectos irrealizables o contrarios a la ley; a los funcionarios que engañan con dotaciones improcedentes o en sitios inaccesibles o absolutamente estériles; a los falsos revolucionarios que aconsejan procedimientos probables y a los que siembran rencores y pugnas en las comunidades. Contra estas actitudes que dañan y retrasan la marcha del agrarismo, los revolucionarios auténticos debemos oponer la diligencia de la ley y el espíritu de servicio efectivo a la clase campesina.

Los beneficios sociales, económicos y políticos del agrarismo integral fueron de una magnitud incomparable, no sólo por lo que se refiere a la entrega de la tierra sin problemas, sino también, porque repercutió como estímulo en las demás actividades económicas del país.

Uno de los efectos —curioso por cierto— que produce este clima de tranquilidad y confianza en el agro mexicano, es el nacimiento de una fuerza centrípeta que provoca la salida de capitales de la ciudad al campo. Los volúmenes de crédito manejado por el gobierno se han visto reforzados por los que provienen de fuentes privadas hasta arrojar la suma de 8,000 millones por año que se manejaban. Aunque a pesar de esto, existió una deficiencia de casi 4,000 millones de pesos al año. Esa fuerza centrípeta también provocó la constante adquisición de fincas y ranchos por particulares que forman parte del sector revolucionario. Por eso hemos dicho y ahora ratificamos que en ningún solo momento se deben perder de vista las experiencias del pasado y que, en forma continua se deben de vigilar todas estas tendencias y movimientos, pues sólo así se pueden prevenir los problemas del futuro.

Una nueva tesis que viene en cierta manera a transformar la ideología agraria del pasado, queda nítidamente expresada en las palabras del Cuarto Informe de Gobierno.

Hemos intensificado el reparto agrario y no cejaremos en esta labor mientras existan tierras repartibles conforme a la ley; del mismo modo, reafirmamos y

respetamos las garantías que la Constitución establece en favor de la auténtica pequeña propiedad agrícola. Ante la proporción de tierra que ya se encuentra en manos de los ejidatarios, lo que muestra el avance que hemos alcanzado en dicha etapa de la reforma agraria mexicana, considero conveniente resumir y reiterar cuales son sus finalidades, a fin de no desviarnos de la ruta esencial que hemos de seguir.

La reforma agraria es indudablemente una reforma social; implica la transformación del hombre mismo, y no sólo la reivindicación de sus derechos a la tierra o a la realización parcial de la justicia distributiva.

Al modificar el sistema de tenencia de la tierra en México, la Revolución se propuso transformar el medio rural y mejorar la vida social en el campo, elevando sus niveles en todos los aspectos: llevar a los hombres y las mujeres campesinos a la plena conciencia de su dignidad humana y de su libertad personal, a la vez intensificando entre ellos las formas de solidaridad social y de la convivencia, para acrecentar su participación en todas las decisiones comunes; mejorar su alimentación, su vestido y su habitación, tanto como su salud, la técnica de su trabajo y su educación. Tuvo muy en cuenta el ideario revolucionario que la vida rural no ha de ser una fatalidad deprimente, sino una forma de realizar el destino personal compatible con la cultura y la civilización de nuestro tiempo. Por eso la reforma social en el medio rural la hemos emprendido conforme a los siguientes medios fundamentales: repartir la tierra y explotarla mejor, en beneficio de quienes la trabajan; aplicar la técnica adecuada para aprovechar bien los recursos disponibles; reformar la organización del trabajo conforme a las circunstancias regionales; armonizar los procesos de la producción agrícola, de la industria y del comercio en el ambiente rural; modernizar la escuela, los sistemas sanitarios y los demás factores primordiales de la vida campesina; en suma, incorporar a cada individuo y a su familia, a todas las fases del desarrollo general del país.

Las palabras anteriores describen con diáfana claridad parte de la ideología agraria de López Mateos. Lo que es más, dan una nueva dimensión al agrarismo integral. En efecto: se caracteriza a la reforma agraria mexicana como una reforma social que implica la transformación del hombre mismo y no solamente reforma en la distribución de la tierra.

Decir que la reforma agraria es una reforma social significa que la nueva organización social, o la estructuración de nuestra sociedad y del país tendrá que comenzar por la debida organización de la comunidad rural y ésta, a su vez, por la transformación del campesino mismo, para hacerlo más apto en el aprovechamiento de los adelantos técnicos; más consciente del patrimonio que recibe; más activo dentro de la dinámica económica del país; más responsable en el cumplimiento de sus obligaciones; con mayor sentido de solidaridad para la defensa de sus derechos y de sus bienes y más preparado para sentirse partícipe de un destino común.

Al mismo tiempo, esas palabras que entrañan una nueva tesis en la ideología agraria, tienen la trascendencia de definir con toda precisión, la forma como se ha de llevar a cabo la transformación del medio rural. Se ha dicho que la elevación de los niveles de vida del campesino se logrará no sólo repartiendo la tierra, sino además, exaltando su dignidad humana y su libertad personal. He aquí lo que hemos denominado el gran sentido humanista de López Mateos, sentido que se palpa en todas sus actividades de gobernante. El hombre y su familia, su libertad y dignidad, su progreso en todas direcciones y allanar los medios para la realización de sus fines últimos, pareceme que fueron las principales metas trazadas en su gobierno y ampliamente rebasadas; pero lo que es más importante: todo se hizo cuidando con mucho celo en interés social y la plena vigencia de nuestras leyes. Interés individual legítimo e interés social, fueron magistralmente conjugados dentro de los estrictos marcos del derecho.

La reforma de la comunidad rural y la transformación del campesino mismo, son los elementos que determinan y justifican plenamente la presencia del agrarismo integral en nuestro país.

A pesar de la claridad de la ideología del gobierno, de su gran contenido revolucionario y de los magníficos efectos del agrarismo integral, algunos grupos radicales exigieron mayor acción y decisión. Sus argumentos fueron principalmente señalar la cierta tolerancia hacia algunos latifundios en manos de políticos y otros, en poder de extranjeros.

De los primeros huelga decir que muchos fueron afectados y reducidos a pequeñas propiedades, repartiendo los excedentes entre campesinos con derecho a tierra. Los que quedaron en pie fueron un estigma para sus propios dueños, —si es que siguen creyendo en la doctrina revolucionaria— una afrenta para nuestra tradición agraria y un reto constante para el gobierno.

De los latifundios en manos de extranjeros se debe decir que quienes aparecen como propietarios son mexicanos y que muchos de ellos se encontraban amparados por concesiones de inafectabilidad ganadera. Los que no lo estuvieron, por la mala calidad de sus tierras, no deben afectarse hasta en tanto se puedan expropiar las instalaciones, acueductos, pozos, cercas, establos y ganado, lo cual suma muchos cientos de millones de pesos. De lo contrario, si sólo se expropia la tierra, se repartiría miseria entre los campesinos, pues en dichos terrenos no es posible la agricultura. Aun en el caso de una simple medida política los resultados serían contraproducentes, pues el hacendado se reduciría a su pequeña propiedad conservando, por derecho, todas sus instalaciones.

En realidad esto lo sabían los grupos de presión; pero tal vez, siguiendo alguna línea de acción que rebasa nuestras fronteras, trataron de crear problemas de tipo agrario, fomentando las invasiones de campesinos a propiedades particulares. Desde luego rechazamos esta táctica por ser contraria a nuestras instituciones y a nuestra legislación. Pero no dejamos de observar que cuando dichas

invasiones no han sido mañosamente dirigidas por razones de diferencias ideológicas, sino que realmente coinciden con la necesidad de los grupos campesinos, sin aprobarlas, vemos en ellas que el interés humano sobre la tierra no se ha perdido, ni se perderá en mucho tiempo. En México no sucederá como en Alemania, Estados Unidos de Norteamérica y otros países altamente industrializados que subsidian y ayudan a los agricultores para que no abandonen las tareas agropecuarias. Entendemos que esto no sucede en nuestro país, en virtud de que la tasa de desarrollo industrial no aumenta en la proporción que se desea. Por esto caracterizamos a México como nación preponderantemente agrícola.

Otra de las críticas que se le hicieron al agrarismo integral consistió en tratar de justificar con el bracerismo, la falta de acción agraria. En efecto: se decía que los latifundios no se repartían porque de haberse hecho no saldrían tantos braceros para trabajar en los campos norteamericanos. Quienes así pensaron olvidaban que la simple destrucción del latifundio no produce la desaparición del peonismo o bracerismo, pues ya se ha dicho que la sola entrega de la tierra, sin los otros elementos económicos, no produce el arraigo del campesino. El peonismo interior y exterior tampoco es manifestación concreta de campesinos sin tierra, pues sabemos que en muchas ocasiones quienes salen son los que teniendo parcela y dejando a su familia al frente de los trabajos agrícolas, “convencen” a los encargados de expedir las constancias para salir de sus respectivos municipios. No menos cierto es el hecho de que de 10 braceros, seis son trabajadores no asalariados que viven en las ciudades.

El radicalismo agrario se manifestó siempre hostil en contra de la pequeña propiedad. Su desaparición fue constantemente pedida por imputársele ser causa de muchos males. La colectivización forzosa del ejido y la nacionalización del crédito figuran entre las medidas que se proponen para desarrollar el agrarismo radical.

El agrarismo burocrático que favoreció a la pequeña y mediana propiedad, fue el origen de la actitud conservadora, que no deseaba cambios ni hacia adelante, ni hacia atrás, pues el estado de cosas en el campo le era altamente provechoso. Esta actitud conservadora de quienes se habían beneficiado, también provocó críticas y actitudes contrarias al agrarismo integral, principalmente entre los ganaderos.

Si a lo anterior sumamos a los eternos descontentos con la reforma agraria –los reaccionarios– que desean la vuelta a sistemas de antaño, tendremos que radicales, reaccionarios y conservadores fueron los opositores del agrarismo integral de López Mateos, quien se afianzó en un progresismo dinámico, es decir, provocó la evolución de nuestras instituciones agrarias dentro de la legalidad y con un sentido humano y revolucionario; pero dejando a un lado los cambios radicales.

Dentro del auténtico progresismo dinámico está la gran mayoría que integra el sector revolucionario, no solamente por convicción personal, sino también por las experiencias históricas que hemos acumulado.

Finalmente, el fenómeno social de la opinión pública, ha sido definido como la actitud que asume una parte importante de la población, con respecto a determinada cuestión, apoyándose en un mínimo de pruebas reales por lo que se supone cierto grado de reflexión, análisis y razonamiento. De esta suerte la opinión pública se distingue del sentimiento público, el cual puede existir sin la menor base de realidad, ya que en su esencia es cuestión puramente emotiva.

Hemos traído a colación el concepto de opinión pública, en virtud de que es sumamente interesante estudiar sociológicamente la formación de la opinión mayoritaria que, se gestó en la realidad social mexicana.

El campesino del país designó al Presidente de la República, Adolfo López Mateos, como el "Presidente agrarista". Y esto, que brotó de los labios de los primeros campesinos favorecidos con la dinámica agraria del gobierno, ha formado una corriente de opinión pública que señala a la denominación, profunda veracidad. Habíamos dicho que la opinión pública supone cierto grado de reflexión, análisis y razonamiento, mismos requisitos que se cumplieron en el presente caso.

Todo lo que hemos analizado anteriormente, más el reparto de más de 9 millones de hectáreas; la integración de ejidos agrícolas, ganaderos, industriales; la creación de innumerables nuevos centros de población; el reparto de más de ochenta latifundios y más de 45 concesiones de inafectabilidad ganadera; la acción conjunta de todas las dependencias del Poder Ejecutivo en provecho del campesinado; el respeto de la auténtica pequeña propiedad; la acción en provecho de las comunidades indígenas; la salubridad rural; la seguridad social y educación rurales; el seguro agrícola y ganadero; las reformas legales tendientes a proteger los derechos de campesinos y agricultores; la integración de la industria henequenera ejidal; la construcción de dos ingenios ejidales; la entrega de títulos y documentos que otorgan mayor seguridad en la tenencia de la tierra; los volúmenes de aguas concedidos a núcleos de población ejidal y comunal; el deslinde y protección de los terrenos nacionales; el fortalecimiento del régimen interno en los ejidos; la consolidación de la obra agraria realizada por anteriores gobiernos revolucionarios; la entrega de tierras de riego a auténticos campesinos; la protección al patrimonio ejidal y la cuidadosa inversión de los fondos comunes ejidales y el fiel cumplimiento del artículo 27 constitucional, leyes reglamentarias y leyes complementarias, son algunos de los hechos sobre los cuales se basó la opinión pública nacional para llamar a Adolfo López Mateos "El Presidente agrarista".

En multitud de ocasiones dentro y fuera del país pude constatar que industriales, banqueros, comerciantes, profesionistas, agricultores y partidos políti-

cos en general, no objetaron la consolidación, ampliación y perfeccionamiento de la reforma agraria mexicana llevada a cabo por el gobierno. En el extranjero y en los documentos internacionales relacionados directamente con nuestro desarrollo económico, la reforma agraria, tesis central del movimiento social de 1910, era aceptada como una verdad incontrovertible y propuesta, además, como principio rector del progreso en los pueblos.

Nunca como entonces se logró establecer un ambiente tan favorable para el desarrollo y continuidad del esfuerzo agrario; ninguna vez había existido un clima tan propicio para continuar ejecutando el agrarismo integral y jamás se habían puntualizado tan claramente los fundamentos de la ideología agraria y se han demostrado las trascendentales consecuencias sociales, económicas y políticas que el agrarismo integral ha producido en nuestra realidad social.

#### *Reformas constitucionales al amparo*

Significativas fueron las aportaciones que el presidente López Mateos realizó para ampliar los derechos colectivos e individuales, tanto ejidales como comunales en el juicio de amparo, mediante el otorgamiento de privilegios y excepciones en favor de estos núcleos de población y de sus miembros, siendo aceptadas en lo fundamental y criticadas en lo formal por distinguidos juristas. El Presidente envió iniciativa de ley al Congreso de la Unión, siendo el Senado la cámara de origen, mediante la cual se proponía adicionar un párrafo a la fracción II del artículo 107 constitucional que dice:

En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o posesión y disfrute de sus tierras, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

La intención del Presidente está contenida en el siguiente párrafo de la exposición de motivos:

el Ejecutivo Federal considera indispensable, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la reforma agraria y en consonancia con el espíritu del artículo 27 constitucional, que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social agraria, y para ello se requiere distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en el que se debaten intereses particulares, como ya lo hace nuestro códi-



go político en materia penal y por lo que respecta a la parte obrera en materia de trabajo, disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja.

Las modificaciones a la legislación de amparo fueron producto de los decretos de 30 de octubre de 1962 y del 3 de enero de 1963. Al respecto el doctor Fix Zamudio señala:

Tomando en consideración los lineamientos introducidos en el artículo 27 constitucional modificado, el segundo Decreto, promulgado el 3 de enero de 1963 y publicado en el *Diario Oficial* el 4 de febrero siguiente, estructuró un procedimiento regido por principios formativos peculiares para la materia agraria, por lo que a partir del 5 de febrero de 1963, en que entraron en vigor dichas reformas legales, existe en el derecho mexicano un amparo en materia agraria, que sin desconocer los lineamientos esenciales del juicio constitucional, puede considerarse como un sector autónomo dentro de la extraordinaria complejidad procesal de nuestro amparo, en la inteligencia de que sus principios particulares se aplican exclusivamente en beneficio de los ejidos y de los núcleos de población que de hecho por derecho guarden el estado comunal, así como de los ejidatarios y comuneros individualmente considerados. En esta virtud, los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, aun cuando posean certificados de inafectabilidad, no están protegidos por estas nuevas disposiciones tutelares, sino que el juicio promovido por ellos debe regirse por los principios generales del amparo administrativo... Las nuevas disposiciones liberalizan extraordinariamente el amparo agrario, en beneficio de los núcleos de población, especialmente, y en menor escala, pero también importante, respecto de ejidatarios y comuneros...

Después de comentar estas disposiciones y analizar someramente las modificaciones con un espíritu crítico, Fix Zamudio concluye esta parte de su publicación señalando:

No obstante los indudables aciertos de estas últimas reformas a la legislación de amparo, estamos convencidos de que la estructuración procesal de la materia agraria requiere de diversas disposiciones, que resultan indispensables para complementar y lograr la verdadera eficacia de la reforma agraria.

Por una explicable reacción contra las maniobras iniciales de los terratenientes que para desvirtuar el reparto agrario, acudieron a todas las defensas legales inclusive simulando la existencia de pequeñas propiedades, a través de fraccionamientos ficticios, se ha ido incrementando la protección de los derechos colectivos e individuales de los ejidatarios y comuneros, y se ha dejado en un plano secundario a los auténticos pequeños propietarios. Sin embargo, a varias de las nuevas disposiciones tutelares para los citados ejidatarios y comuneros, deben aplicarse, modificando la ley en este particular también en beneficio de los pequeños propietarios, especialmente la suplencia de la queja, ya que todos

ellos requieren que la autoridad judicial les otorgue una protección especial contra los actos ilegítimos o inconstitucionales de las autoridades agrarias, pues como ya se había expresado en las reformas efectuadas al artículo 27 de la Ley Suprema en el año de 1946, en el fondo, la pequeña propiedad auténtica no se distingue esencialmente de la propiedad ejidal, cuando es explotada individualmente. Ya en otra ocasión expresamos nuestra opinión, que ahora reiteramos, de que debe configurarse el amparo agrario como de única instancia, en forma similar al amparo laboral, al cual se aproxima en muchos sentidos, ya que si bien se han establecido nuevos principios formativos, se ha conservado el mismo procedimiento de doble instancia, que es el aplicable en relación con actos estrictamente administrativos; pero como quiera que las autoridades agrarias realizan, aun en la ausencia de verdaderos tribunales agrarios, una función jurisdiccional, sus resoluciones deben equipararse a las judiciales para el efecto de la interposición del amparo, evitando así la instancia ante los Jueces de Distrito, que resulta innecesaria, puesto que la materia controvertida se ha depurado ante las propias autoridades agrarias.

No creemos que sea preciso crear una Sala Agraria en la suprema Corte de Justicia, pues el número de asuntos de esta materia, que actualmente sigue conociendo la Segunda Sala (Administrativa) del propio Alto Tribunal, no es tan elevado, afortunadamente, que requiera una Sala especial; pero en cambio, es posible encomendar el conocimiento del nuevo amparo agrario, en cuanto al fondo, a la Cuarta Sala (del Tribunal) de la propia Corte, que podría tomar, como sucede en el Tribunal Supremo español, la designación de "Sala de lo Social".<sup>285</sup>

Estas son interesantes proposiciones que vale la pena reflexionar.

Por su parte, el doctor Burgoa, impactado por estas modificaciones escribió un libro dedicado al amparo agrario, el cual en forma analítica y sistemática, comentó las adiciones a la ley de amparo producidas por estas iniciativas en lo que atañen a los siguientes temas: suplencia de la queja deficiente; personalidad; competencia auxiliar; términos prejudiciales: improcedencia; sobreseimiento; sentencias; cumplimiento de las ejecutorias de amparo; recurso de revisión; recurso de queja; amparo indirecto o biinstancial, y suspensión.<sup>286</sup>

El desarrollo y precisión de conceptos de estos puntos son de rigor científico e impecables, que obedecen a su voluntad de salvaguardar la esencia de nuestro juicio de garantías, como lo demuestra al final de la segunda parte del libro, en su capítulo segundo, que intituló, "El amparo agrario ejidal o comunal". Dice el maestro en sus observaciones finales:

Hemos hecho una exposición crítica de las adiciones incorporadas a la Ley de Amparo en lo que concierne al juicio de garantías en que los núcleos de pobla-

<sup>285</sup> Héctor Fix Zamudio, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 925 y ss.

<sup>286</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *El amparo en materia agraria*, op. cit., p. 123.

ción, comuneros o ejidatarios figuran como quejosos. Las consideraciones que al respecto formulamos han tenido como guía el sentido común y la lógica jurídica, aunados a la modesta experiencia que en el decurso de varios lustros hemos adquirido en torno a nuestra institución de control constitucional. Quizá algunas de las censuras a las modalidades establecidas por dichas adiciones legales pequen de severidad y estén inspiradas en el cariño apasionado que profesamos por el juicio de amparo y alentadas por el celo tenaz de evitar su desfiguración procesal. Posiblemente, al enfocar nuestra crítica hayamos cometido errores; pero aun en el supuesto de que así fuese, al menos servirán para suscitar la reflexión de los juristas sobre los trascendentales puntos normativos que abordan y regulan tales adiciones, cuya revisión importa una de las tareas legislativas de mayor urgencia para lograr inaplazablemente su afinación, ajuste, enmienda o supresión. Abrigamos la convicción de que la dinámica del amparo en materia agraria destacará los desatinos en que incurren las disposiciones agregadas a diversos tópicos normados por la Ley, haciendo votos porque éstas se corrijan para evitar el estado caótico en que desembocará su aplicación práctica. La loable intención de reafirmar la tutela constitucional en favor de los mencionados sujetos de derecho agrario que motivó la iniciativa presidencial de 26 de diciembre de 1959, convertida ya en prescripción de nuestra Ley Fundamental, se desvirtuó por los agregados legales que hemos criticado. Su inserción en la Ley de Amparo no emana de la adición introducida a la fracción II del artículo 107 de la Constitución, por cuanto a sus aspectos francamente negativos y perjudiciales. El legislador ordinario, adoptando una actitud que podría calificarse con diversos adjetivos peyorativos que no viene al caso anotar, creyó ingenuamente o se propuso demagógicamente, pero en uno y otro caso con notorio desconocimiento de la teoría procesal del amparo y de su vida real misma, llevar a tal extremo una mal entendida protección al régimen de propiedad ejidal o comunal, que no reparó en incidir en las aberraciones que nos hemos permitido señalar ni advirtió o previó las consecuencias nefastas que en su aplicación práctica traen aparejadas varias de las adiciones legales que con tanta precipitación elaboró. Con antelación sostuvimos en este mismo estudio que una política sana, patriótica, bien intencionada y apoyada en la realidad de las cosas y en su ontonomía, nunca puede estar reñida con la ciencia jurídica, pues ambas deben concurrir en la misión legislativa para crear, reformar o adicionar ordenamientos legales que sean vehículos dúctiles y provechosos que faciliten y encaucen debidamente el progreso del país y el mejoramiento de los grandes grupos humanos que integran su población. Desgraciadamente, en las adiciones que hemos comentado se percibe el impulso político con exclusividad y la preterición del Derecho. Merced a ese impulso se ha convertido a los núcleos de población, comuneros y ejidatarios en verdaderos “niños mimados” dentro del juicio de amparo, tratándolos como si estuviesen en una situación de *capitis deminutio*, semejante a la que crearon las antiguas Leyes de Indias en torno al indígena. Esa “minoridad legal” se revertirá en la práctica en contra de los propios pupilos, pues lejos de acelerar la tramitación de los juicios de amparo en

que sean quejosos, las modalidades procesales establecidas en su favor la embazarán.

Es inherente a la naturaleza humana la falibilidad. *Humanum errare est*, asienta un atingente proloquio dentro de cuyo sentido podría escudarse el legislador ordinario autor de las consabidas adiciones. Ojalá que, hechas las enmiendas urgentes que éstas exigen, se le pueda aplicar el proverbio reivindicador que afirma: “Es de sabios rectificar”.<sup>287</sup>

Conociendo y estimando a los dos especialistas, maestros eméritos en derecho constitucional y derecho procesal; respectivamente Burgoa y Fix Zamudio (compañero de estudios en la recordada Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México) debo precisar mi personal opinión respecto a la “reforma López Mateos”.

Nuestra apreciación personal nos hace concebir la idea de que ambos tradistas encuentran justificadas las causas que motivaron el amparo agrario, es decir, están conformes con la reforma en el fondo; pero no en la forma de implementar las modificaciones que crean normas de excepción en el amparo administrativo, pues lesionan las reglas generales del juicio de garantías administrativas. Su conformidad es en favor de la suplencia de la demanda de amparo deficiente y en la supresión del sobreseimiento por inactividad procesal.

No dudo que tengan razón desde el punto de vista de la técnica jurídica y de las consecuencias jurídicas marginales que se producen. Pero la reforma que comentamos era necesaria para proteger a los bienes ejidales y comunales, esto es a las tierras, aguas, montes y pastos, contra acto que tienda a menoscabar, alterar o suprimir la legítima posesión, uso o disfrute de los mismos. De la misma manera, este régimen de excepción se extiende a los derechos individuales de ejidatarios y comuneros.

#### *Acción legislativa*

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del sector Agrario Instituto Mexicano del Café (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1958).  
 Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales (*Diario Oficial* del 23 de abril de 1959).  
 1959 (13 de mayo), Centro Coordinador Indigenista de la Región Maya.  
 Comisión para el estudio y Proposición de soluciones para la Mejor distribución y aplicación de los fondos Destinados a los Servicios México de los Cañeros y de Subsidios para las Organizaciones y Agrupaciones de Productores de caña de Azúcar (*Diario Oficial* del 14 de septiembre de 1959).  
 1959, Dirección de la Pequeña Propiedad Agrícola.  
 1959 (6 de noviembre), Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco.

<sup>287</sup> *Ibidem*, pp. 156, 158 y ss.

- Reglamento del Instituto Mexicano del Café (*Diario Oficial* del 13 de junio de 1959).
- Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales (*Diario Oficial* del 28 de abril de 1959).
- Patrimonio para el Fomento Ejidal de las zonas Desérticas (*Diario Oficial* del 10 de septiembre de 1959).
- 1959, Banco Agropecuario del Sur, S.A.
- Fondo Forestal (*Diario Oficial* del 16 de enero de 1960).
- Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (*Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1960).
- Comisión del Río Balsas (*Diario Oficial* del 11 de noviembre de 1960).
- 1960, Comité de la Cuenca del Balsas.
- 1960, Instituto Nacional de la Lana.
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (*Diario Oficial* del 16 de enero de 1960).
- Comisión Nacional del Azúcar (*Diario Oficial* del 25 de junio de 1960).
- Ley Forestal (*Diario Oficial* del 16 de enero de 1960).
- Grupos Cívicos Forestales (*Diario Oficial* del 16 de agosto de 1960).
- Comisiones Forestales Estatales (*Diario Oficial* del 16 de enero de 1960).
- Banco Agrario de Yucatán, S.A (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1960).
- Centro Coordinador Indigenista Cora-Huichol (*Diario Oficial* del 10 de diciembre de 1960).
- Decreto por el que se promulga el Convenio Número 110 de la OIT, relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones (*Diario Oficial* del 14 de septiembre de 1960).
- Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (*Diario oficial* del 6 de diciembre de 1960).
- Consejo Nacional de la Investigación y la Enseñanza Agrícola (*Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1960).
- Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo (*Diario Oficial* del 18 de agosto de 1960).
- Comités Agrícolas Distritales (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).
- Reglamento de la Ley Forestal (*Diario Oficial* del 23 de enero de 1961).
- Comisión Nacional de Fruticultura (*Diario Oficial* del 31 de agosto de 1961).
- Banco Agrario de La Laguna, S.A. (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).
- Banco Agropecuario del Centro, S.A. (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).
- Banco Agropecuario del Sureste, S.A. (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).
- Banco Agrario de Michoacán, S.A. (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).
- Comité Calificador de Variedades de Plantas (*Diario Oficial* del 14 de abril de 1961).
- Comité Asesor de los aprovechamientos Forestales de los Ejidos y Comunidades (*Diario Oficial* Comité del 23 de enero de 1961).
- Reforma artículo 211 del Reglamento de la Ley Forestal (*Diario Oficial* del 24 de noviembre de 1961).
- 1961, Programa de Integración Económica de las Tribus Yaquis.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares Conasupo (*Diario Oficial* del 25 de marzo de 1961).

Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (*Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1961).

Comisión de La Malinche, encargada del Plan de Tlaxcala (*Diario Oficial* del 4 de mayo de 1961).

Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares (Codisupo), creada en 1961. Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.

Productora Nacional de Semillas (*Diario Oficial* del 14 de abril de 1961).

Banco Agropecuario del Noreste, S.A. (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).

Banco Agropecuario del Norte, S.A. (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961).

Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero (*Diario Oficial* del 30 de diciembre 1961).

Reglamento de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero (*Diario Oficial* del 6 de septiembre 1963).

Comités Locales Agrícolas (*Diario Oficial* del 3 de abril de 1962).

Comités Regionales Agrícolas (*Diario Oficial* del 13 de abril de 1962).

Consejo Nacional de Agricultura (*Diario Oficial* del 2 de marzo de 1962).

Decreto que adiciona el Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas, publicado el 14 de octubre de 1958 (*Diario Oficial* del 27 de abril de 1962).

Centro Coordinador Indigenista de la Región Nahua-Tlapaneca (*Diario Oficial* del 22 de marzo de 1963).

Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos. Control de productos biológicos, farmacéuticos y alimenticios para animales (*Diario Oficial* del 29 de marzo 1963).

Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (*Diario Oficial* del 26 de noviembre de 1963).

Reforma a los artículos 221 y 228 del Reglamento de la Ley Forestal del 27 de diciembre de 1960 (*Diario Oficial* del 6 de septiembre de 1963).

Reglamento de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero (*Diario Oficial* del 6 de septiembre de 1963).

Seguro Social Obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y a sus Trabajadores (*Diario Oficial* del 7 de diciembre de 1963).

Decreto por el que se crea la Comisión Forestal en el Estado de Morelos (*Diario Oficial* del 20 de abril de 1965).

Banco Nacional Agropecuario, S.A., Banrural (*Diario Oficial* del 8 de marzo de 1965). 1965 (20 de noviembre) Servicios Agrícolas Cañeros, S.A.

Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIM- S.A) (*Diario Oficial* del 1o. de abril de 1965).

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicadas: 2,375

Superficie (ha): 9'308,149

Beneficiados: 232,705

Ejecutadas: 2,887

Superficie entregada (ha): 11'361,270

## Quinta etapa: agrarismo planificado

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Todo puede acontecer en México; pero lo que perdura, lo que es verdadero patrimonio del pueblo y de los individuos, es lo que va cambiando gradualmente, progresivamente, sin radicalismo o actitudes tajantes, sin alterar lo que es permanente; lo histórico; lo otro es lo transitorio. Por esto no vacilamos al afirmar que el agrarismo mexicano se caracteriza por su evolución gradual, siempre ajustado a las realidades tempo-espaciales, por eso también, no podemos decir que el agrarismo integral sea la última de las manifestaciones de la reforma agraria.

Vendrán otros tipos de agrarismo; tendremos nuevas tesis que en cierta manera modifiquen la ideología agraria anterior; pero no dudamos, a la vista de lo que hemos probado en el desarrollo del presente trabajo, que las nuevas aportaciones serán siempre apoyadas en experiencias recogidas del pasado, buscando siempre una mejor y más efectiva justicia social distributiva y haciendo que el bienestar social y económico del individuo y su familia, sea el principal de los fines del Estado.

Nuestra Constitución de 1917 abrió los causes para tutelar –por parte del Estado– el derecho social del pueblo y confirmar a los trabajadores del campo y de la ciudad sus garantías sociales. En los debates del Constituyente de Querétaro salieron a relucir los conceptos de los juristas en el sentido de que la Carta Magna sólo debía contener artículos de fondo y no de forma, pues con los principios generales, la legislación reglamentaria se ocuparía de darles la debida forma. La tesis del diputado constituyente Lizardi era que “todo lo relativo a trabajo se estableciera en el artículo 73, dándole facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes de la materia y que todas esas garantías quedaran establecidas en el código obrero”. Trueba Urbina señala:

Los juristas no pudieron convencer a la mayoría de los constituyentes de Querétaro. El General Jara, en defensa del dictamen, expone ideas transcendentalísimas, precursoras de un nuevo Derecho constitucional: “los jurisprudencistas, eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición ¿como va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?... salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco las viejas teorías de los tratadistas... Jara es el precursor, en nuestro país –yo diría junto con el ferrocarrilero Héctor Victoria (Yucateco)– y en el mundo, de la transformación de las Constituciones políticas formales en Constituciones con recepción de preceptos sociales.”<sup>288</sup>

<sup>288</sup> Alberto Trueba Urbina, *Derecho social mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978, pp. 149-150.

Así pasó con el artículo 27 constitucional que fue creado con amplitud de preceptos para garantizar la justicia social, por lo cual no es de extrañar la gran cantidad de preceptos que se dictaron en favor del campesino sin tierra, para asegurar el reparto y la distribución para todos y el aprovechamiento de oportunidades. El artículo 27 y el 123 de la Constitución fueron obra de mexicanos sencillos; pero dispuestos a crear y asegurar un gran proyecto histórico en beneficio de todos nosotros.

Adelantándonos a lo que hemos observado diremos que, en el futuro y como consecuencia del contenido del agrarismo integral, no podrá seguir existiendo la división entre política agraria y política agrícola.

Asimismo, el agrarismo calculado o planeación agraria, en nuestro concepto, sólo puede llevarse a cabo cuantificando, clasificando y conociendo los recursos naturales de que disponemos como son superficies afectables, terrenos nacionales, demasías, etcétera, y por otra parte, conociendo a ciencia cierta cuales son los excedentes de población campesina que necesitan reacomodarse para lo cual, es necesaria la reorganización de las delegaciones agrarias en la República y la debida organización del registro agrario nacional, con sistemas modernos que permitan realizar la filiación y registro personal de los campesinos con derecho a salvo. De otra manera no será posible la planeación agraria en el futuro.

La continuidad en la ejecución de los programas de la Revolución y la plena demostración de los benéficos resultados del agrarismo integral, nos hacen afirmar que los cambios de los cuadros directivos del país, como consecuencia de la toma de posesión del presidente electo, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, la dinámica agraria siguió siendo la parte central de la actividad gubernamental. Sus características comprenderán una mejor organización de la estructura agraria, una mejor legislación y una más efectiva acción en contra de todas las prácticas y vicios que impiden la realización plena de los postulados de la reforma agraria mexicana.

La protesta del licenciado Díaz Ordaz como candidato del PRI, se llevó a cabo en el estadio Olímpico de la ciudad de México el 17 de noviembre de 1963. De su discurso resaltamos los siguientes párrafos:

La clase campesina es leal, es noble, es abnegada, ha dado los mayores contingentes de heroísmo y de sangre a los movimientos libertarios de México y es la más numerosa. No obstante, es la de mayores carencias.

La dotación y titulación son el inicio, el necesario principio que, por su efecto transformador en las relaciones jurídicas, económicas y sociales, resulta definitivo. Tierra dotada o repartida no puede legalmente ser acaparada. Pero la Reforma Agraria o es Integral o no es Reforma Agraria. La Reforma Agraria no supone exclusivamente la dotación o reparto de tierras. Exige la adopción de una serie de medidas, tales como: tecnificar la agricultura y cambiar los tipos de producción; mantener adecuados servicios de extensión agrícola y educación



del campesino; determinar los cultivos aconsejables en las distintas regiones; proteger los suelos contra la erosión, rehabilitar los agotados; combatir plagas y enfermedades; proseguir con la política de riego, poniendo énfasis especial en la multiplicación de las pequeñas obras, sin abandono de los grandes proyectos, reacomodo adecuado de núcleos de población campesina; implantar normas y técnicas que hagan racional la movilización del campesino al sector fabril; extender el Seguro Agrícola y Ganadero; proporcionar crédito oportuno y barato, honestamente manejado; otorgar subsidios al productor cuando sean necesarios, obtener mutuo apoyo entre las distintas formas de tenencias de la tierra; enfrentarse al problema de escasez de equipo; fijar precios remunerativos a los productos; buscar convenientes mercados; instalar suficientes silos y almacenes y contar con transportes adecuados; eliminar explotaciones anti-económicas; introducir actividades complementarias para aprovechar el tiempo libre del campesino; continuar la vigorosa política de salud pública, bienestar social rural y la extensión del Seguro Social en el campo. A su solución no deben ser ajenos ni el artesano, ni el obrero, ni el profesionalista, ni el comerciante, ni el industrial, ni el banquero. El sector rural ha apoyado el desarrollo industrial de México y el crecimiento urbano. Los sectores industrial y urbano deben coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina. Esta aumentará así su poder de compra. Ejido y pequeña propiedad no son términos que se excluyan, ambos son legítima creación de la Revolución Mexicana. La ganadería es una importantísima riqueza que no debe destruirse, sino organizarse para que la disfrute el Pueblo de México.

Las medidas que amparan a la pequeña propiedad, o a la explotación ganadera, no deben ser tomadas de pretexto para violar los preceptos constitucionales: donde haya simulación, donde haya violación de la ley, debe procederse inflexiblemente; pero donde haya autenticidad, donde haya esfuerzo creador, donde haya acatamiento a nuestras leyes, debe haber protección y estímulo.

En su protesta como Presidente de la República, el licenciado Gustavo Díaz Ordaz manifestó:

Toca a las actividades agropecuarias hacer frente a las crecientes necesidades alimenticias. Si la oferta de alimentos no aumenta en la proporción requerida por el incremento en el ingreso por habitante, éste se anularía con la elevación de los precios. Además, la producción agropecuaria debe abastecer de materias primas a la industria y contribuir a financiar el progreso económico nacional. Estimularemos el rendimiento de la tierra, promoveremos las exportaciones de nuestros productos y defenderemos al máximo sus precios internacionales. La mayor cantidad posible de recursos financieros se canalizará hacia el sector rural, y alentaremos la concurrencia de la Banca Privada. Los recursos naturales de México sustentan nuestro desarrollo económico. La explotación de los agotables ha de realizarse en beneficio de la nación, creando con ellos riqueza y fuentes permanentes de empleo. La explotación racional de los no agotables

ayuda a crear importantes industrias y asegura el abastecimiento de materias primas para el futuro. Un bosque mal explotado es dilapidación de recursos y derrumbe de una defensa frente a la erosión. Se impone una política forestal racional que no caiga ni en la conservación estéril ni en la explotación despiadada. Seis millones de mexicanos, la mitad de la fuerza de trabajo de la nación, laboran en el campo. En su beneficio y en el país llevaremos a sus últimas consecuencias la Reforma Agraria; (aplausos nutridos), aceleraremos el reparto de las tierras hasta agotar las disponibles; (aplausos) las simulaciones, ocultamientos y cualesquiera otras formas de burlar la ley irán desapareciendo (aplausos) porque el margen o en contra de las leyes se puede vivir por un periodo más o menos corto, pero no indefinidamente; también estaremos sistemáticamente en contra de las perversiones en el reparto, de la concentración de parcelas ejidales o de su indebido arrendamiento; aseguraremos el pacífico disfrute de las tierras comunales de los pueblos y otorgaremos plenitud de garantías a la auténtica pequeña propiedad. El problema agrario no es sólo físico, sino fundamentalmente humano; la población crece mucho más rápidamente que la extensión de tierras que, por todos los medios materiales y jurídicos, pudiéramos poner a disposición del campesino. Como complemento tenemos que afrontar la urgencia de dar ocupación a las gentes que, proviniendo del campo, no puedan tener ya acomodo decorosamente remunerado en él. No engañaremos a los campesinos. A quienes sea imposible dotarlos de tierra, habremos de decírselos claramente y a la mayor brevedad. No basta tampoco la entrega de la tierra para resolver el problema agrario; sabemos lo exiguo de los implementos de la mayor parte de nuestros ejidos, necesitamos no sólo de crédito para las siembras, sino también para formar, aunque sea gradualmente, el equipo indispensable para obtener mejores rendimientos, así como la adquisición de los conocimientos para ser mejores ciudadanos y mejores campesinos. Hasta el límite de lo posible llevaremos al campo todos los elementos económicos y los esfuerzos de la técnica y de la ciencia; lo importante es hacer producir más y mejor a la tierra y acelerar el proceso de industrialización de sus productos. El campo ha contribuido sin reservas, en forma básica, al desenvolvimiento industrial; hoy, la industria tiene que contribuir a resolver los problemas del campo. Estas cuestiones están entrañablemente ligadas al desarrollo económico y social de la nación. Para afrontarlas, procederemos sin temor a nuevos problemas y sin temor a las soluciones que algunos de ellos están reclamando con urgencia. México, con su Reforma Agraria, se anticipó en muchos años a las recomendaciones internacionales que actualmente la conceptúan como requisito previo para el desarrollo económico.

La Reforma Agraria está en marcha y seguirá adelante hasta llegar a ser integral (*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 1o. de diciembre de 1964).

En éstas afirmaciones se puede apreciar que Díaz Ordaz aceptó la política del sexenio anterior al decir: la Reforma Agraria o es Integral o no es Reforma Agraria. Pero la acogió dentro del esquema de planeación para controlar al agrarismo emocional y sujetarlo al agrarismo calculado, es decir, planeado. Por

eso, en su discurso de toma de posesión ante los legisladores del Congreso de la Unión, resaltó las características del problema agrario señalando que no es solo físico, sino fundamentalmente humano, porque la población crece mucho más rápidamente que la extensión de las tierras “que, por todos los medios materiales y jurídicos, pudiéramos poner a disposición del campesino. Como complemento tenemos que afrontar la urgencia de dar ocupación a las gentes que, provenientes del campo, no pueden tener ya acomodo decorosamente remunerado en él”. Y expresó –primera vez que se hizo–: No engañaremos a los campesinos. A quienes sea imposible dotarlos de tierra, habremos de decírselos, claramente y a la mayor brevedad.

En su Primer Informe de Gobierno (1o. de septiembre de 1965), reiteró que la reforma agraria seguirá adelante, pues se han dividido cada una de las entidades del país en seis zonas como máximo para terminar año con año el programa que consiste en medir los predios afectables para conocer los excedentes y entregarlos sean que “hubiesen sido solicitados (*sic*) o no por los ejidatarios”, así como en definir linderos de los ejidos con las comunidades o la pequeña propiedad y “por último, en conocer y atender los problemas internos de los ejidos y las comunidades campesinas.”

Muy claramente habló el presidente Díaz Ordaz en su segundo informe (1o. septiembre de 1966) al expresar:

En el Departamento Agrario existen cerca de 10,000 solicitudes de tierra con mandamiento negativo en primera instancia; muchas de ellas han llegado a ser ya dictaminadas por el Cuerpo Consultivo Agrario, confirmando la negativa del Gobernador del Estado, pero sin que se haya dictado la resolución presidencial correspondiente: Nada grato es, para un Presidente de la República, la tarea de contestar negativamente la petición de tierra de los campesinos; pero es necesario, útil y obligatorio decirles la verdad, y vamos a empezar a resolver estos expedientes para que los campesinos que han estado, por años, pendientes de la resolución, la conozcan en definitiva. Si al final resulta negativa, para ellos también será duro enterarse, pero consideramos que es preferible a la insegura e indefinida espera. Para cumplir la disposición derogatoria de la Ley de Colonización, se han cancelado 318 expedientes en trámite, de nuevas colonias que hubieran comprendido cerca de 1'500,000 hectáreas de buena calidad. A fin de evitar la especulación con las tierras convertidas al riego por la acción del Gobierno, y disponer de ellas en la mayor cantidad posible para los campesinos solicitantes de ejidos, he dispuesto que en lo sucesivo se dé invariable y estricto cumplimiento a la Ley de Riego, en su artículo 16; de manera que el costo total de dichas obras se recupere mediante la cuota de compensación respectiva, la cual será mayor para las propiedades privadas, que para las parcelas ejidales. Esto, independientemente del ejercicio de las acciones legales que procedan. (*Los presidentes...*, *op. cit.*, p. 916).

La actividad legislativa y reglamentaria durante éste sexenio se dirigió a corregir algunos aspectos de la legislación agraria anterior y a consolidar los principios de la reforma agraria integral. Con ese propósito se decretó la creación del organismo público descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) como medida de apoyo a los campesinos para asegurar su producción y comercialización de sus productos, así como el abasto alimentario; decreto que regula a las colonias (5 de enero de 1968); decreto que creó el fideicomiso de ejidos turísticos, Bahía de Banderas, Nayarit y Jalisco, del 10 de noviembre de 1970, etcétera.

Díaz Ordaz tomó especial empeño en resolver el problema que representaban las concesiones de inafectabilidad ganadera otorgadas en el tiempo del general Lázaro Cárdenas y cuya duración se fijó en 25 años. Habíamos señalado que la mayoría contaba con prórrogas concedidas por varios gobiernos, salvo el de López Mateos y el de Díaz Ordaz. El Presidente reiteró:

En ocasiones diversas, pero muy especialmente en Chihuahua, expresé, con toda claridad, que las concesiones de inafectabilidad ganadera que fueran venciendo por el transcurso de los 25 años, término para el que fueron otorgadas, no serían, por ningún motivo, prorrogadas. Hoy ratifico nuevamente esa decisión, que no es más que el acatamiento al artículo 27 de la Constitución General de la República. Conforme se venzan estas concesiones, las tierras de labor afectables serán repartidas, desde luego, entre los solicitantes con derecho. Las no susceptibles de labores agrícolas, se repartirán en la medida en que las posibilidades económicas del Gobierno, permitan entregarlas con los elementos indispensables para hacerlas producir. La tierra es para trabajarla y obtener de ella los medios para una vida decorosa y constituye una riqueza imprescindible para el país. Los titulares de las concesiones tendrán derecho a que se determine su pequeña propiedad ganadera que, de conformidad con el texto expreso del propio artículo 27 constitucional, no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. La Secretaría de Agricultura y Ganadería fijará el índice de agostadero de las diversas zonas del país. Una vez señalada la extensión de la pequeña propiedad ganadera, y amparada por certificado de inafectabilidad, si debido a obras de riego, drenaje, mejoramiento de pastos, etcétera, ejecutadas por el dueño o poseedor, se mejora la calidad de sus tierras, tanto para la explotación agrícola como para la ganadera, dicha pequeña propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias.

Con afán reiterativo y como advertencia, Díaz Ordaz aclaró:

En consecuencia, ahora que hemos superado la carencia de algunos elementos, al vencer el término de las concesiones y en las ya vencidas, delimitaremos la superficie inafectable, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, que no

deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. Los índices de agostadero servirán de guía; pero cada caso será considerado en lo especial de modo tal que, si las tierras resultan de mejor calidad que la prevista en el índice de agostadero general para la zona, se atenderá a aquella y no a éste. Las tierras susceptibles de cultivo serán repartidas de inmediato entre los campesinos solicitantes, y las que no lo sean se destinarán a ejidos ganaderos, conforme se vaya disponiendo de ganado y de medios económicos para integrar su explotación. Anualmente destinaremos en el presupuesto de egresos de la Federación el mayor número posible de millones de pesos para este propósito. No prorrogaremos ninguna de las concesiones de inafectabilidad ganadera que se venza y no otorgaremos una sola más (*Los presidentes...*, *op. cit.*, p. 916).

Quienes recibieron el privilegio de que les fuera otorgada una concesión de inafectabilidad ganadera sabían que vencería al término de 25 años; no hay razón para que ahora se extrañen de que cese el beneficio. Seguimos confiando en la cooperación que, también personalmente, los propios ganaderos afectados nos ofrecieron. Se puso en marcha el distrito de riego presidente Juárez, en una zona netamente indígena del istmo de Tehuantepec y, en acatamiento a la voluntad de los tenedores de la tierra en esa región, se dejó sin efecto la resolución presidencial que convertía en ejido las tierras que guardaban estado comunal, respetándoles su carácter de comuneros, en términos del artículo 27 de la Constitución General de la República y del Código Agrario. En renglón aparte debemos señalar que por convencimiento de los propietarios ganaderos amparados por concesiones de inafectabilidad, anticiparon el vencimiento de esa protección y se recuperaron más de un millón de hectáreas en el estado de Chihuahua, que fueron distribuidas en un solo acto a campesinos solicitantes.

Díaz Ordaz dio entrada a los ejidatarios a los distritos de riego del país, mediante la rehabilitación de éstos. Su obra hidráulica es significativa al terminar la construcción, de varias presas o iniciar la construcción de otras nuevas. Se redactó el Plan Nacional de Pequeña irrigación, se desarrolló la piscicultura rural y dato interesante fue que el Cuarto Informe de Gobierno (1968) afirmó: "La exportación de productos agropecuarios fue de \$9'835,000,000, en tanto que la importación se limitó a \$1'770,000,000." Desarrolló, asimismo, la Compañía de Guanos y Fertilizantes, estableciendo nuevas plantas de este insumo que es tan importante para los rendimientos de la agricultura. Pero además, con su trabajo y financiados por el gobierno para pagar el costo de los materiales de construcción se comenzaron a construir "los graneros del pueblo", los cuales se pusieron en manos de los propios campesinos, que calificaron la recepción de sus productos, así como la liquidación inmediata y en efectivo. Por la importante obra de construcción de Silos en Guaymas, Sonora, este puerto se convirtió en el primero de Latinoamérica para el embarque de cereales.

El ex presidente Emilio Portes Gil, opina del sexenio lo siguiente:

El señor presidente de la República licenciado Gustavo Díaz Ordaz, quien se hizo cargo del Ejecutivo el 1 de diciembre de 1964, anunció que su régimen llevaría una política esencialmente agrarista, misma que resumió en los siguientes conceptos: “La Reforma Agraria está en marcha y seguirá adelante hasta llegar a ser integral.” “No basta la entrega de la tierra para resolver el problema agrario.” “Hasta el límite de lo posible llevaremos al campo todos los elementos económicos y los esfuerzos de la técnica y la ciencia; lo importante es hacer producir más y mejor a la tierra y acelerar el proceso de industrialización de sus productos.” La disposición que tiene el presidente Díaz Ordaz y su evidente interés por resolver el difícil problema agrario de México, ha quedado de manifiesto y se observaron precisamente que una gran cantidad de sus actos de gobierno están encaminados a resolver en forma integral las difíciles condiciones de vida en que aún vive una parte muy importante de los campesinos. Con el afán de dejar concluida la etapa del reparto agrario, hasta septiembre de 1967 se habían distribuido 8'470,366 hectáreas entre agraristas con sus derechos a salvo, llegando así a alcanzar los casi 60 millones de hectáreas entregadas por la revolución al sistema ejidal. Pero además, como de lo que se trata es de elevar al plano integral la Reforma Agraria, en el actual gobierno se está dando curso a un vasto y ampliado programa de inversiones públicas donde la mayor parte de las Secretarías, Departamentos de Estados, organismos descentralizados y empresas estatales o semiestatales, coordinan sus actividades para participar en los programas agrarios y agrícolas con mayor eficacia e intensidad. Casos concretos los podemos encontrar en la construcción de carreteras, de líneas de conducción, eléctrica, postas zootécnicas, campos demostrativos de cultivo, estaciones hidrológicas, presas, escuelas de agricultura y otras infraestructuras más que sería demasiado largo enumerar. El hecho que además de la entrega de la tierra para quien la trabaja, el presidente Díaz Ordaz pretende que quien se beneficie con nueva tenencia, tenga la posibilidad de contar con los elementos naturales y técnicos para hacerlo producir lo suficiente para sí y su familia, además de satisfacer las necesidades de la Nación, exportando cada vez un volumen mayor de productos agrícolas e incorporando grandes grupos rurales a la marcha de la economía en general.<sup>289</sup>

Esta es una opinión de un ex Presidente de la República que vivió las primeras etapas del triunfo de la Revolución hecha gobierno y mantuvo por mucho tiempo la sensibilidad social frente a los problemas del pueblo mexicano. Otra fundada, seria e ilustrada opinión sobre este sexenio, la escribió el maestro de derecho agrario, Luna Arroyo quien afirmó:

<sup>289</sup> Emilio Portes Gil, “La propiedad territorial, después de la Revolución de 1910”, *Revista del México Agrario*, CNC, vols. 1 y 2, México, 1968-1969, p. 29.

La doctrina y la obra del Presidente señor Licenciado Don Gustavo Díaz Ordaz en el ramo está a la vista en el discurso que a continuación transcribimos y en los datos que proporciona el Instituto de Investigaciones Agrarias que también incluimos en este cuaderno. No estamos de acuerdo –y aquí lo asentamos sinceramente– con el texto de las declaraciones oficiales que ha formulado el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en los últimos días en el que se sostiene que solamente quedan 25 millones de hectáreas por repartir en México y que podrán beneficiar a 30,000 jefes de familia. (Declaraciones que también transcribimos.) Si participamos del criterio sobre la industrialización del campo, tal y como lo ha pensado y planeado administrativa, económica y técnicamente el señor Presidente. Reiteramos que no se puede afirmar que toda la tierra afectable ha sido entregada, ni tampoco se puede decir que hay sólo 25 millones de hectáreas afectables en el país. Esto es muy aventurado decirlo oficialmente. Así como se está levantando desde hace años un inventario forestal para conocer exactamente la riqueza de nuestros bosques y, en este régimen se ha iniciado el levantamiento del Inventario Pecuario para conocer con verdad el número de cabezas que integran nuestras diversas especies ganaderas y de evaluación de nuestros pastizales para estimar el número de cabezas de ganado que pueden sostener una vez mejorados como la técnica moderna aconseja, sería aconsejable tener un inventario tanto de las tierras afectables –incluyendo los latifundios existentes y los simulados– como de las propiedades inafectables. Base para tan importante conocimiento lo constituirían los planos que existen en cada Delegación Agraria en donde se han registrado gráficamente las Resoluciones Agrarias dictadas de 1915 a la fecha. Cuando se habla de que existe un millón de campesinos sin tierra, también se da una cifra arbitraria ya que, de acuerdo con el Código Agrario, se considera que todo sujeto de derecho agrario que no ha recibido alguna unidad para satisfacer sus derechos individuales, debe considerarse con sus derechos a salvo.<sup>290</sup>

Díaz Ordaz se preocupó también por los bosques nacionales y delineó una política forestal fundada en la protección y renovación de este recurso a fin de que esta riqueza cumpla con la protección de los suelos y que las reservas maderables se exploten racional e integralmente. “La riqueza forestal debe sumarse en forma permanente a la estructura industrial del país, y preservarse y acrecentarse para beneficio de sus actuales poseedores y de las generaciones futuras”, expresó en su cuarto informe de gobierno.

Desde el primer año de gestión administrativa se dieron instrucciones al departamento agrario para intensificar y acelerar la agrimensura, el deslinde y reconocimiento en cada zona, de la superficie ejidal concedida, la extensión de las pequeñas propiedades, la superficie ocupada por las comunidades indígenas

<sup>290</sup> Antonio Luna Arroyo, “La historia agraria de la revolución vista a través de todas las gestiones presidenciales, 1910-1968”, *Revista México Agrario*, vol. 5, CNC, México julio y agosto de 1968, pp. 40-42.

y los límites de las concesiones de inafectabilidad ganadera. La tarea era de colosales proporciones y se encontró que el factor limitante era la insuficiencia de ingenieros especializados, de topógrafos. Ante tal situación, se recurrió a la fotografía aérea levantándose planos aerofotogramétricos y cuando los expertos se convencían de excedentes de tierra, se trasladaban al lugar determinado para realizar la agrimensura y la investigación correspondiente, para saber el número de ejidatarios con derechos a salvo.

El propio presidente Díaz Ordaz en su primer informe afirmó:

No basta sospechar que existe acaparamiento ilegítimo de tierras, es necesario poder probarlo. Se han dado instrucciones para que las tierras afectables de que disponen las dependencias oficiales, en la medida que excedan de las superficies que exige el cumplimiento de sus programas de investigación o experimentación, se entreguen al Departamento Agrario para repartirlas entre los campesinos. La mayor parte de las tierras nacionales están en zonas áridas o en regiones tropicales; para distribuir las se ha decidido, en lugar de fundar nuevos centros de población, que no siempre ofrecen buenos resultados, ampliar los poblados existentes, llevando hasta ellos campesinos de otras regiones, de manera que la experiencia de los residentes sirva a los recién llegados, dando seguridades a unos y otros para su convivencia y progreso. Los resultados obtenidos permiten confirmar el acierto de esta disposición, la que no excluye establecer nuevas poblaciones.

Tan importante como repartir la tierra, es la legítima seguridad de que su tenencia sólo puede lograrse a través de la invariable aplicación de las disposiciones legales que la protegen. Será menester repetir, cuantas veces sea necesario, que tanto el ejido como la pequeña propiedad son genuinas y legítimas creaciones de la Revolución Mexicana y que, ambas, están amparadas por el artículo 27 de la Constitución General de la República. Nos empeñamos en hacer realidad dicha garantía y en propiciar el entendimiento entre pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, porque en ellos descansa la producción agropecuaria de la nación, así como en unir sus esfuerzos para satisfacer la alimentación de nuestro pueblo. Ante la importancia de los procesos agrarios y las denuncias presentadas por diversos delitos, se creó una oficina, dentro del Ministerio Público Federal, para conocer y averiguar lo relacionado con la aplicación del Código Agrario (*Los presidentes...*, *op. cit.*, p. 878).

El 16 de noviembre de 1964, pocos días antes de su toma de posesión, entregué un memorándum al presidente electo Díaz Ordaz en el que asenté lo siguiente:

La acción agraria del futuro deberá consistir en la integración de la estructura agraria del país. Integrar significa pasar de un estado difuso o impreciso, a un estado concreto y claro por esto, integrar la estructura agraria del país quie-



re decir consolidar y perfeccionar el ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad.

Más del ochenta por ciento de los ejidos del país tienen problemas agrarios relacionados con su unidad topográfica, censos, organización interna o con su explotación individual o colectiva. La falta de solución de estos ocasiona el retardo en el desenvolvimiento de la estructura agraria y el aplazamiento de los planes de industrialización del campo.

Una doble acción agraria debe ser emprendida: por una parte, llevar a cabo, por medio de la concentración de esfuerzo y actividad de las autoridades agrarias, la integración (consolidación y perfeccionamiento) del ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad. Por otra, se debe continuar sobre bases técnicas con la entrega de la tierra a quienes prueben su derecho a recibirla, así como con una canalización de los elementos necesarios para hacerla producir.

Algunas medidas que sugerimos para hacer posible y efectiva esta doble acción agraria, son las siguientes:

I. Organizar brigadas regionales compuestas con el personal técnico, equipo y medios de trabajo que operen en las regiones en que se divida el país, para resolver los problemas de deslindes, depuraciones censales etcétera, verificando en ejidos y comunidades, los siguientes datos:

*a)* Si el expediente de la Resolución Presidencial respectiva, se encuentra debidamente integrado y aprobado, y en su caso, si la propiedad comunal se encuentra titulada, reconocida o confirmada;

*b)* Si existen conflictos de límites, linderos, superposiciones de planos y errores técnicos de ajuste topográfico en las superficies ejidales o comunales seleccionadas;

*c)* Si existen conflictos por virtud del parcelamiento de las tierras de cultivo o conflictos entre comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios en terrenos comunales;

*d)* Cuál es el estado jurídico y económico de los bienes ejidales de explotación colectiva y si existe zona urbana debidamente legalizada;

*e)* Si se encuentra actualizado, depurado y aprobado el censo ejidal respectivo;

*f)* Si están legalmente integradas las autoridades ejidales o comunales;

*g)* Si se encuentran debidamente organizadas sus sociedades de crédito y cual es su estado económico;

*h)* Cuál es el estado económico de los ejidos y comunidades dentro del Fondo Común Ejidal.

La acción de estas Brigadas deberá contar con la estrecha colaboración de los Jefes de Zona, Delegados y personal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

II. Por la acción que desarrollen las Brigadas y el personal foráneo, formar mosaicos ejidales para integrar el catastro agrario nacional en el cual se vean con toda claridad los ejidos existentes, así como las propiedades comunales, pequeñas propiedades, concesiones de inafectabilidad ganadera, terrenos nacionales

etcétera. La formación de este mosaico nacional podrá realizarse sobre los planos aereofotogramétricos que ya existen.

III. Organizar y proceder a la identificación personal de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, mediante sistemas dactiloscópicos modernos, incluyendo a quienes se dicen campesinos con derecho a salvo para conocer, a ciencia cierta, cuales son las verdaderas necesidades agrarias en el país y evitar entregar dos y tres veces la tierra a los mismos campesinos.

IV. Reorganizar sobre bases técnicas, el Registro Agrario Nacional.

V. Fortalecer el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en presupuesto y personal técnico, aconsejándose las siguientes medidas concretas:

*a)* Aumentar las jefaturas de zona en las diferentes entidades federativas de la República, asignándoseles personal y elementos de trabajo, pues éstas constituyen el primer escalón de la acción agraria. Se deberá reducir el perímetro que cubren las diferentes Jefaturas de Zona actualmente, pues es materialmente imposible que visiten los ejidos y comunidades que tienen asignadas. Este personal deberá ser de confianza y no de base, pues en caso de abusos o por conveniencia del buen servicio, su remoción es sumamente difícil;

*b)* El segundo escalón es la propia Delegación Agraria en los Estados y Territorios. Su fortalecimiento en personal, elementos de trabajo, equipos y locales es una imperiosa necesidad. Debe evitarse la intervención de los gobernadores en el nombramiento de los delegados agrarios. Lo anterior puede realizarse mediante un acuerdo presidencial por medio del cual el Señor Presidente sea quien los nombre a propuesta del Jefe del Departamento.

*c)* Enviar el exceso de personal que existe en las Oficinas Centrales del Departamento a los Estados, pues materialmente se encuentra saturado de personal que en su mayor parte esta comisionado en otras actividades. El exceso de personal es producto de la paulatina acción centralizadora que ha producido el debilitamiento de las oficinas y Delegaciones foráneas, en perjuicio de la efectividad en la acción agraria y en detrimento de los propios campesinos.

*d)* Deberá crearse la dirección General de Deslindes, Parcelamientos y Zonas Urbanas.

*e)* Deberán crearse Comités de Productividad en ejidos y comunidades.

VI. La colonización ejidal o sea, la creación de nuevos centros de población deberá hacerse sobre bases diferentes muy especialmente por lo que se refiere al traslado de campesinos y a la organización social de los nuevos pueblos.

No es posible, Señor Licenciado Díaz Ordaz, en tan corto espacio desarrollar cada uno de los puntos; pero ante quien usted desee podré ampliar estos modestos puntos de vista. Asimismo, en problemas de orden jurídico y de legislación agraria, deseo colaborar para que finalmente exista en nuestro país, una legislación acorde con los requerimientos modernos y que regule eficazmente, la relación hombre-trabajo-tierra.

Con toda esta actividad desplegada durante su sexenio, Díaz Ordaz entregó 23'055,619 hectáreas a campesinos solicitantes, entre las cuales se encuentran

3'796,589 hectáreas para nuevos centros de población y 3'117,736 hectáreas para terrenos comunales de núcleos de población que guardan el estado comunal.

### *Ideología agraria*

En este apartado deseo comunicar dos importantes experiencias que viví cuando tuve la oportunidad de trabajar con dos estimados jefes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pues resultan interesantes para comprender ideología, actuación y estilo de estos mexicanos que en diferente forma llegaron a influir en el comportamiento agrario de Adolfo López Mateos y de Gustavo Díaz Ordaz. Me refiero al profesor Roberto Barrios y al ingeniero Norberto Aguirre Palancares, el primero oriundo del Estado de México, profesor rural, ex secretario general de la Confederación Nacional Campesina y el otro, nacido en Oaxaca, ingeniero agrónomo, quien trabajó en el campo al inicio de las funciones de la Comisión Nacional Agraria.

Roberto Barrios era un hombre emotivo, con sensibilidad social, siempre presto a servir a los campesinos en forma inmediata y a dictar acuerdos en el tumulto de sus audiencias; sus colaboradores se mantenían presentes todo el tiempo en ese interminable desfile de campesinos. No se necesitaba solicitar audiencia, bastaba con presentarse en el viejo edificio de las calles de López (entre Independencia y Av. Juárez) para ser recibidos por el jefe del Departamento Agrario. Cuando materialmente era imposible, el grupo era enviado con su fiel colaborador y amigo el profesor Arcadio Noguera y después, si el tiempo lo permitía pasaban a informarle y a despedirse. Ese inmenso afán de servicio del profesor Barrios en ocasiones resultaba en acuerdos contradictorios, pues verbalmente y después de escucharlos, les daba la razón y frente a ellos instruía a un colaborador o a un miembro del Cuerpo Consultivo Agrario para proceder de acuerdo a las instrucciones que recibía. Ambos, al estudiar el expediente, le comunicaban al jefe la realidad de las constancias.

Yo me desempeñé durante seis años como director de Acción Social y Prensa (1958-1964); en las mañanas y en las noches esperaba horas para el acuerdo. Lo recuerdo con afecto, porque en mi memoria quedó grabado para siempre lo que me dijo mi maestro en derecho agrario, licenciado Antonio Díaz Soto y Gama (1946): "El agrarismo, primero hay que sentirlo y después razonarlo. Hágalo así y verá que el campesino tiene razón." Díaz Soto y Gama firmó la ratificación del Plan de Ayala en el campamento revolucionario de San Pablo Oxtotep (19 de julio de 1914), habiendo sido también representante del propio Emiliano Zapata. Su pasión por la causa agraria fue inquebrantable.

Otro estilo, otra forma y pensamiento observé en el ingeniero Norberto Aguirre Palancares; hombre reflexivo, organizado y también con deseos de servir dentro de la ley a los campesinos. Dirigió al Departamento Agrario con seriedad, respeto y disciplina. Al entrar en funciones el nuevo gobierno me ratificó

en el cargo y posteriormente, me propuso ante el presidente como miembro del Cuerpo Consultivo Agrario (1965-1967). Su secretario general fue el ingeniero Luis G. Alcérreca, hombre de gran experiencia en materia agraria, estudioso y afable.

El ingeniero Aguirre Palancares sistematizó las funciones del Departamento Agrario. En una ocasión, al principio de su desempeño, me permití hacerle una observación, porque los campesinos decían que el jefe del DAAC no los recibía personalmente. Su respuesta fue precisa: "En esta primera etapa, prefiero concentrarme en el problema agrario con visión de conjunto, para acordar soluciones y aprobar los programas que traduzcan fielmente la política del Presidente. Después recibiré ordenadamente a los campesinos que plantean problemas concretos." Hasta ahora pienso que ambos jefes del Departamento Agrario tenían razón. En la época de López Mateos se salió de una etapa que ya revisamos o sea, el agrarismo burocrático, por lo que era necesario un hombre con las cualidades personales de Roberto Barrios. Con Díaz Ordaz, serio, austero y disciplinado, se necesitó un profesional con experiencia en asuntos agrarios, éste fue Aguirre Palancares que además, era reconocido por su honestidad y preparación.

Ambos influyeron decisivamente en los presidentes de la República (a quienes sirvieron) al formular sus políticas agrarias nacionales. El ideal, en mi concepto, era un jefe que combinara: pasión, reflexión, legalidad, sensibilidad social, razonamiento y disciplina para encauzar las importantes funciones que se desempeñaban en el antiguo Departamento Agrario. Mi gratitud y recuerdo para ambos.

El presidente Díaz Ordaz se apegó más a la realización de la justicia social distributiva, entregando la tierra a quienes comprobaban tener derecho a recibirla y siempre que hubiese disponibilidad de obtenerlas. López Mateos –hemos dicho– entregó por la vía de creación de nuevos centros de población 2'008,473 hectáreas; Díaz Ordaz, 3'796,589 hectáreas. En terrenos comunales para las comunidades indígenas, la diferencia es mayor, pues López Mateos al término de su gestión había entregado 1'117,159 hectáreas y Díaz Ordaz 3,117,736 hectáreas. Cada quien, en su tiempo y sus circunstancias, cumplió su compromiso con la Revolución.

El presidente Díaz Ordaz centró su política agraria en el reparto legal de la tierra disponible, en ajustar los procedimientos agrarios a las leyes vigentes, en darle seguridad jurídica a la estructura agraria, es decir, a la pequeña propiedad, al ejido y a la propiedad comunal. Primero, evaluando las posibilidades reales de su disponibilidad, su localización, su calidad y la cercanía al núcleo de población solicitante; segundo, situando a disposición del Departamento Agrario los terrenos nacionales (declarados como reserva agraria por López Mateos) o los excedentes de la pequeña propiedad agrícola y ganadera y tercero, calculando las

posibilidades reales de entregar esas tierras a donde viven los solicitantes o llevarlos a donde están las tierras disponibles. Sabía que la seguridad en su tenencia es la base para la inversión y la productividad, su intención fue darle un contenido económico a su distribución. Además, tenía la firme convicción de que el reparto era el primer paso, seguido por el crédito, la irrigación, la extensión agrícola, los fertilizantes y apoyos para la comercialización de los productos. En un acto agrario se le oyó decir que no hay nada más estimulante para un campesino o para un agricultor, que una buena cosecha y un buen precio. Esto es lo que arraiga a la tierra y retribuye al trabajo invertido.

En su sexenio la planificación agraria ocupó lugar importante; todo se hacía calculado, pues la presión demográfica se tenía que disminuir con orden y disciplina; pero con prontitud. La entrega de títulos agrarios se incrementó en el sistema ejidal, (usufructo parcelario) en la pequeña propiedad con certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera y en la propiedad comunal, titulando las antiguas posesiones de comuneros. Asimismo, se buscó acercar las industrias a las comunidades rurales para absorber la mano de obra excedente de los ejidos.

Al leer los conceptos y programa de Díaz Ordaz, el tratadista Díaz-Balart expresó:

Tras esta exhaustiva concepción de un hombre de Estado, que desde la Presidencia de México representa con toda propiedad la categoría intelectual y la calidad política que van poseyendo más y más los gobernantes de América, leamos el texto definido que diera la FAO:

La Reforma Agraria –dijo el poderoso organismo internacional– es un instrumento jurídico de desarrollo económico, que comprende no sólo el aspecto físico de la división de la tierra, sino también el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mayor y mejor productividad, de modo que incida fundamentalmente sobre el bienestar de los campesinos y de los pueblos.<sup>291</sup>

Para concretar política agraria presidencial y el Programa del Departamento Agrario, el ingeniero Aguirre Palancares, en su discurso en Veracruz, que publicó el diario *El Día* (7 de enero de 1965), describió el proceso social y político por el que México había pasado, resaltando los logros y conquistas de este movimiento social. “Los errores y omisiones cometidas se van corrigiendo a medida que el anhelo de justicia social se convierte en realidad tangible, y a medida también que nuestro derecho agrario desenvuelve sus instituciones y las acopla a la vida social y económica en constante evolución.”

<sup>291</sup> Ráfael L. Díaz-Balart, *Derecho agrario y política Agraria*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1965, pp. 194-195.

Al referirse a la estructura agraria del país, esto es al ejido, a la propiedad comunal y a la pequeña propiedad en explotación recalcó:

Esta trilogía revolucionaria ayuda a detener los apetitos latifundistas y las tendencias de concentración rural, y eso constituye nuestra aportación al mundo moderno, claro está susceptible de perfeccionamiento, porque al fin y al cabo es auténtica.

La tierra —dijo después de la anterior explicación— se ha repartido y continúa repartiéndose; pero señaló que el problema agrario en 1965 era diferente, a lo que había sido hace 50 años; y por ello aunque intactos los principios contenidos en la Ley de 6 de Enero, las soluciones no podían ser las mismas. Anunció que el presidente Díaz Ordaz se aprestaba a cumplir la misión que le depa-raba la etapa presente de la vida nacional.

Enseguida recalcó, que el problema agrario actual, se enfrentaba a una creciente presión demográfica sobre nuestros recursos naturales, con un aumento constante de población, y con una escasez cada vez mayor de tierras.

Aguirre Palancares anunció lo que el régimen de Díaz Ordaz se proponía hacer:

...dar la tierra donde está el campesino y llevar al campesino donde está la tierra, pero de una manera planificada, dividiendo al país por regiones.

“Los problemas del campo deben resolverse en el campo, precisamente en los lugares donde se originen.” “Nos proponemos afectar a la mayor brevedad posible las tierras aún disponibles acelerando los procedimientos ya existentes o creando aquellos que sean necesarios para ampliar estos propósitos”. “Buscaremos acomodo a los campesinos sin tierra, definiremos con claridad los derechos para que ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se mantengan dentro de la Ley. A los que no alcancen tierra, así se les dirá; de suerte que puedan orientar sus vidas por otros caminos. “Y acrecentaremos continuamente las condiciones de seguridad en el campo.”

La resolución de estos problemas considerados como fundamentales, permitirá, añadió el ingeniero Aguirre Palancares, atender mejor la organización de los campesinos, impulsar con mayor intensidad la producción agropecuaria, y la transformación industrial de sus productos.

Para concluir este epígrafe afirmamos que la acción agraria del presidente Díaz Ordaz y del jefe del Departamento Agrario, Aguirre Palancares, se puede resumir en esta frase: no importa tanto cuantas hectáreas se repartieron durante el sexenio, sino, lo que es primordial, adónde se entregaron, cómo se distribuyeron, que calidad de tierras recibieron los campesinos solicitantes y lo que es fundamental, cuantos campesinos, ejidatarios y comuneros se beneficiaron.

*Incidente legal agrario*

Había señalado que durante dos años de ese régimen –después de ser ratificado como director de Acción Social y Prensa– fui miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. Un día me desayuno con una escandalosa noticia publicada en casi todos los diarios capitalinos: “Manzanilla Schaffer fue denunciado ante la Procuraduría General de la República.” Lo publicado sucedió de la siguiente manera: al conocer un dictamen mío que afectaba tierras de su propiedad en Veracruz, el señor Octavio Ochoa Ochoa, presidente de la Confederación Nacional Ganadera, trató de intimidarme. Me consignó a la Procuraduría General de la República por supuestas violaciones constitucionales y al código agrario en vigor, argumentando que le había afectado una pequeña propiedad ganadera. En virtud de que la acusación era muy seria y enorme el peso político involucrado, todos se enteraron y el ingeniero Aguirre Palancares me pidió que le expusiera cuáles eran las bases jurídicas en que se sustentaba mi dictamen, el cual había sido aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario. Tras escuchar mi versión, me consiguió, por vía telefónica, una entrevista con el Procurador General de la República, el licenciado Antonio Rocha C. Cuando estuve frente al procurador, con el expediente y mi dictamen en la mano, expliqué lo siguiente:

El artículo 27 constitucional y su legislación reglamentaria señalan el máximo de extensión de la pequeña propiedad agrícola: 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 400 de agostadero y 800 de monte. O bien, la superficie necesaria para sostener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. El señor Ochoa, señor procurador, ha roto la norma constitucional al hacer ganadería en tierras agrícolas y de temporal. Si a ello quiere dedicarse, que lo haga en 200 hectáreas. No es la voluntad del propietario lo que determina la extensión de la superficie. Después de leer las constancias me dijo: “Tiene usted razón, señor licenciado. Váyase tranquilo, está aclarado el asunto. El presidente de la República ya está al corriente.”<sup>292</sup> Así fue de estricto en el cumplimiento de la ley el sexenio del presidente Díaz Ordaz.

La Confederación Nacional Campesina fue organizada en 1938 por el general Lázaro Cárdenas y al cumplir 30 años (agosto de 1968), su secretario general Augusto Gómez Villanueva llevó a cabo, el décimo Congreso Nacional Ordinario al que asistieron representantes de todas las ligas de comunidades agrarias y sindicatos campesinos de la República. En la clausura, con la presencia del presidente Díaz Ordaz, Gómez Villanueva resumió las conclusiones de las mesas de trabajo y, entre otros temas expresó lo siguiente: “También estamos conscientes de su propósito de proteger a los campesinos del asalto de la nueva clase social que ha aparecido en el campo, representada por los intermediarios,

<sup>292</sup> Víctor Manzanilla Schaffer, *Confesiones políticas*, Editorial Grijalbo, México, 1998, pp. 77-84.

acaparadores y especuladores y de la decisión de fortalecer la participación del Estado en la economía agropecuaria.” No ha sido la intervención estatal, sin embargo, apresurada ni arbitraria. Los diferentes instrumentos estatales de acción económica –particularmente la Compañía Nacional de Subsistencias y la Comisión Federal de Electricidad– han elevado en términos reales las utilidades de los campesinos, al proporcionarles una vasta red de asistencia que va desde la ampliación de la infraestructura agraria hasta la operación de un aparato de almacenamiento y comercialización, que permite evitar los efectos de la fluctuación de precios en el mercado interno y asegurar al agricultor un ingreso estable. Miles de comunidades rurales electrificadas, de silos construidos, de centros de recepción y otros servicios invaluable para los campesinos, otorgan a la actividad económica de su régimen una evidente orientación agrarista, que aunada al intenso reparto de la tierra hacen de usted –y esta afirmación es objetiva– el dirigente natural e incuestionable de los hombres del campo. Así lo ha sentido la Confederación Nacional Campesina cuando usted manifiesta su preocupación por acelerar la legalización de la tenencia de la tierra en la pequeña propiedad y el ejido, cuando pugna por apresurar el vencimiento de las concesiones de inafectabilidad ganadera y cuando hace norma de su gobierno la de no autorizar una más durante su régimen. Así lo ha sentido cuando les recuerda a quienes han acaparado tierras en los distritos de riego, construidos con dinero del pueblo, que deben ceñirse a una propiedad máxima de 20 hectáreas para restablecer un principio de igualdad entre la pequeña propiedad y el ejido. Así lo ha sentido al poner en operación mecanismos de crédito con un nuevo enfoque que intenta suprimir las competencias entre productores ejidales y pequeños propietarios, volviendo al principio igualitario de que tanto el ejido como la pequeña propiedad son capaces de obtener altos rendimientos cuando tienen asesoría técnica, crédito y recursos garantizados. La decisión del Presidente de la República para que los pequeños cafecultores exporten sus productos en forma directa, el apoyo del gobierno de la República a los campesinos que han solicitado pago justo por sus productos en la rama del tabaco y en las empresas forestales ejidales, así como la determinación de su régimen de crear un organismo de productos forestales y revisar las concesiones existentes en esta materia, son clara demostración del interés del régimen porque el tema de que “la tierra es de quien la trabaja” se transforme en el principio de que los productos de la tierra son de quienes trabajan la tierra.

Comunicó en su discurso algunas peticiones que resultaron del Congreso como la inversión de mayores volúmenes de crédito para los hombres del campo; porque los volúmenes destinados a ese propósito “son insuficientes, bien puede buscarse una reforma de la estructura de nuestro sistema fiscal, que moderado como es, tal vez no canaliza los volúmenes posibles hacia las instituciones que



pueden contribuir a financiamientos de actividad agropecuaria". En materia de educación rural el secretario general puntualizó:

Los campesinos de México hacen llegar ante usted una petición singular, reconociendo el esfuerzo que en esta materia realiza el Régimen de la Revolución: quieren que se destine una mayor parte del presupuesto de Educación, hacia la Educación Rural. Una modificación que tenga este sentido podrá ofrecer soluciones que usted conoce, tal como la integración de suficientes escuelas primarias de organización completa, ajustadas a horarios y calendarios sujetos a las variaciones del trabajo en el campo y oportunidades de acceso a la enseñanza media, similares a las que tienen sus hermanos de las áreas urbanas. Donde la preocupación de los campesinos se ha manifestado con insistencia es en lograr una acción, escolar y extraescolar, de capacitación y adiestramiento de los jóvenes y adultos campesinos en el reconocimiento y manejo de los adelantos tecnológicos que, aumentando la productividad del trabajo, mejoren su ingreso. A la necesidad de estructurar correctamente la enseñanza agropecuaria en el sistema educativo nacional, han agregado la urgencia de legislar con sentido positivo sobre la sucesión de parcelas para las mujeres y, como preocupación fundamental de los jóvenes campesinos, en lo referente a la integración de un servicio social obligatorio, reglamentado para que la inversión en elementos intelectuales y técnicos se traduzca, así sea temporalmente, en asesoría para el área rural.<sup>293</sup> Varias de éstas peticiones se hicieron realidad para beneficio de los campesinos del país.

#### *Acción legislativa*

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del Sector Agrario  
Comités Estatales de Fomento Ganadero (*Diario Oficial* del 4 de agosto de 1966).  
Consejo Nacional de Ganadería (*Diario Oficial* del 4 de agosto).  
Instituto Nacional de la Carne (*Diario Oficial* del 4 de agosto).  
1966, Programa Nacional de Ganadería.  
1968, Fideicomiso para la Operación de la Unidad Ganadera Ejidal Estatales.  
Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas (*Diario Oficial* del 9 de abril 1968).  
1968, Comités Estatales de Fertilización.  
1968, Panificadora Conasupo (Trincosa).  
1969 (9 de octubre), Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V. (Albamex).  
1969 Centro Nacional de Inseminación Artificial.  
Colegio Superior de Agricultura Tropical (*Diario Oficial* del 21 de junio de 1969).  
Fideicomiso en Favor del Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tabasco (*Diario Oficial* del 21 de julio de 1969).  
Plan Nacional Ovino.

<sup>293</sup> Augusto Gómez Villanueva, discurso publicado el 28 de agosto de 1968, *Revista del México Agrario*, vol. 6, CNC, México, septiembre/octubre de 1968, 1968, pp. 210-213.

1970 (11 de febrero), Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a los Ejidatarios y Pequeños Propietarios en Areas de Riego  
Comisión Nacional de las Zonas Aridas (*Diario Oficial* del 5 de diciembre de 1970).

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicadas: 3,912

Superficie (ha): 23'055,619

Beneficiados 362,207

Ejecutadas: 2,769

Superficie entregada (ha): 14'139,560

### **Sexta etapa: agrarismo popular**

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

El entendimiento cabal de la obra de un gobernante es resultado del análisis que hagamos de su pensamiento e ideología a medida que éstos se manifiesten y se extereoricen. Analizar significa distinguir y separar las partes de un todo para comprender sus características, significado y principios. Por esto, los discursos, compromisos públicos, escritos, acuerdos, exposiciones de motivos en las iniciativas de ley que presenten, informes de gobierno y la obra realizada, constituyen elementos de juicio que nos permiten encontrar el perfil de un mandatario. Es indispensable colocar todos éstos elementos dentro del cuadro de las circunstancias que los rodean y la realidad social, económica y política de un momento determinado. Las prioridades que se escojan para solucionar la problemática nacional y el peso de las demandas insatisfechas de sectores del pueblo, representan presiones que en ocasiones cambian o desvían la forma de gobernar, dependiendo esto, del carácter del gobernante.

Haremos el análisis de la política agraria del licenciado Echeverría, partiendo de la idea, del hecho, de que todo acto humano y con mayor razón, todo acto de gobierno, tienen una causa y un fin; un por qué y un para qué; un motivo y un propósito. Además la causa y el fin de toda obra, deben entenderse dentro de un contexto; dentro de una circunstancia y en un tiempo determinado.

Desvincular y olvidar estos datos es perder el sentido y la dimensión de los hechos de un gobernante. Analizar significa distinguir y separar las partes de un todo para comprender sus características, significado y principios.

En consecuencia: para analizar la obra agraria del gobierno debemos distinguir las siguientes partes:

Primero: el compromiso y el pacto que hizo con el pueblo, no sólo en discursos electorales, sino también al protestar como candidato del Partido

Revolucionario Institucional, y el discurso pronunciado al protestar como Presidente de la República;

Segundo: la realidad agraria a la que se enfrentó el presidente Echeverría, cuando tomó posesión de su cargo;

Tercero: el marco legal de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales en que convivían los campesinos;

Cuarto: su conducta, actitud, voluntad y decisión para actuar.

Como ha sido la inveterada costumbre en México y en todo el mundo —según creo—, el Presidente de la República, licenciado Díaz Ordaz, lo designó su candidato ante su propio partido. En su protesta como tal, sin titubeos y con firmes convicciones expresó su inicial pensamiento agrario:

La Reforma Agraria es irreversible. México no habrá de cometer el error de regresar al latifundio ni permitirá que nadie atente contra la paz social acaparando tierras abierta o simuladamente. La fase distributiva del proceso agrario está por terminar, y en algunas regiones del país ha concluido del todo. La nueva estructura del campo demuestra que la Revolución Mexicana ha transformado muchas relaciones productivas, y que no se detiene ni se extravía. Pero la Reforma Agraria debe continuarse. Iniciamos ya su segunda etapa que es la organizativa y consiste en modernizar todos los métodos de cultivo y explotación, facilitar el crédito y la técnica, impulsar a los campesinos a formar unidades de producción, y elevar el rendimiento de su trabajo agrícola, ganadero o forestal. Tenemos que llevar al campo más recursos de capital, obras grandes y pequeñas de riego, y mayor auxilio técnico; pero, también, los principios de una sana economía rural, del extensionismo, de los nuevos métodos de producción. La distribución y la explotación de la tierra no pueden emprenderse con idéntico criterio en las distintas regiones geoeconómicas del país, porque ni la tierra ni los recursos naturales son iguales en los desiertos y en los trópicos, en los altiplanos y en la llanuras costeras, en las montañas o en las vegas, en los lugares secos y fríos o en los cálidos y húmedos. Tampoco son iguales nuestros campesinos del norte, del centro o del sur, ni disponen de los mismos instrumentos con los cuales enfrentarse al reto de la tierra. Entendemos ahora la Reforma Agraria como la aplicación de las medidas adecuadas a cada tipo de tenencia, a cada tipo de explotación, cada tipo de núcleo humano. Hoy reafirmamos nuestro criterio de que el ejido y la auténtica pequeña propiedad son ambos producto de la Revolución Mexicana, y que el sistema comunal por su parte, es legítima herencia de nuestros antepasados indígenas. Las auténticas pequeñas propiedades, las comunidades y los ejidos conviven jurídica y económicamente dentro de nuestra Reforma Agraria. Mi preocupación por el campo y por los campesinos es fundamental. Si gracias al voto del pueblo llego a la Presidencia de la República, no podré conciliar el sueño ninguna de las noches del sexenio sin estar seguro de haber hecho algo, ese día, por el progreso agropecuario y por el bienestar de los campesinos. Haremos compartir esa misma preocupación a los empresarios, industriales, banqueros y comerciantes, quienes por solidaridad social y

por el mismo progreso de sus negocios deben llevar recursos de capital a nuestros campos y contribuir al mejoramiento de los niveles de consumo de los campesinos para crear así un vasto mercado para sus productos. El nivel de vida del hombre del campo y de toda su familia asciende también cuando el Estado realiza obras de infraestructura e inversiones sociales en el medio rural, cuando abre nuevas regiones al cultivo, implanta distritos de riego, amplía el saneamiento del medio, abre caminos troncales y vecinales, introduce el agua potable y la electricidad a las rancherías y los pequeños poblados, construye silos y bodegas, establece campos de experimentación e incorpora a los campesinos a la seguridad social. Todo eso ha venido haciendo el Estado, pero debe ser secundado con entusiasmo por los empresarios y los industriales. La inversión en el campo es una inversión patriótica, pero es también, a plazo no muy largo, un buen negocio para los productores de bienes y servicios. El subempleo y la miseria en el campo exigen industrialización de los productos rurales para la aceptación de la mano de obra excedente, así como para la diversificación de las fuentes de vida de los campesinos. Racionalicemos y llevemos a sus últimas consecuencias la explotación de los recursos naturales, para que sean los productores y no los intermediarios, quienes resulten más favorecidos. Por otra parte, debemos desconcertar la industria para propiciar un desarrollo regional armónico y favorecer la urbanización de los pequeños y medianos núcleos rurales, o de aquellas poblaciones que requieren de la industria para su transformación efectiva. Estimularemos todas las medidas encaminadas a conectar la economía agropecuaria con la economía industrial, como urgente vía de tránsito para el desarrollo de nuestras pequeñas comunidades. En la tierra están las raíces de México. A ella debemos retornar para seguir impulsando nuestro progreso. No rendimos culto al crecimiento económico como un fin en sí mismo ni creemos en el desarrollo deshumanizado. Sabemos que nuestro verdadero patrimonio es el hombre, el mexicano, y al estudiar y enfocar los grandes problemas del país estamos pensando, en primer lugar, en la mejor subsistencia y en la elevación de las condiciones de vida de nuestros connacionales.<sup>294</sup>

En este sencillo y comprometido discurso, Echeverría Álvarez apunta algunas de sus ideas agrarias, que después desarrollaría en ejercicio de su mandato. Su secular prudencia, introversión, seriedad y gran sentido de responsabilidad, que había demostrado a lo largo de su carrera burocrática, se quedaron atrás en ésta intervención que en los anales del PRI —el verdaderamente revolucionario—, fue el más extenso y revelador del pensamiento e ideología, de un candidato que apenas se aprestaba a realizar su campaña política, bajo el escrutinio del Presidente en funciones, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, que había pasado por la conmoción nacional que produjo, —como en varios países— la rebelión de la ju-

<sup>294</sup> *Tomas de protesta de candidatos a la Presidencia de la República, op. cit.*, pp. 98-100.

ventud universitaria y él, Echeverría Álvarez, había sido su secretario de Gobernación.

Por eso es importante analizar el contenido de los discursos de los candidatos a la Presidencia de la República, porque en ellos se comienza a dibujar la personalidad e ideología de un candidato. La extensión y los temas que se abordan son indicativos del carácter y de las circunstancias políticas que los presionan. Por ejemplo, en el PNR, Pascual Ortiz Rubio –que había sido señalado por Plutarco Elías Calles, “jefe máximo de la revolución”, como el conveniente sucesor–, se presentó antes de tiempo y antes de ser invitado a protestar como candidato, en virtud del levantamiento en armas del general José Gonzalo Escobar (rebelión escobarista, marzo de 1929) y, por supuesto su discurso duró cinco minutos. Otros discursos fueron breves como el del general Lázaro Cárdenas, general Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés.

Nos dice Flores Caballero:

Los candidatos al interpretar la realidad nacional, han intentado, con sello personal, diseñar fórmulas para atender, prioritariamente, al incremento de la producción agrícola e industrial, de acuerdo con las necesidades de la población; al fortalecimiento de nuestra economía apoyando al ejido y a la pequeña propiedad y al derecho histórico del pueblo a la educación, porque con todo ello, se vivifica el contenido de los artículos 3o., 27 y 123 de nuestra Constitución... Cada candidato, aunque hombre de partido, revolucionario y fiel a las instituciones nacionales, ha enfocado de manera especial las cuestiones que la dinámica de desarrollo del país, ha planteado en el momento de su toma de protesta. Ello, debido a la necesidad de buscar nuevos caminos por avanzar en el logro del progreso nacional... Que la expresión de los candidatos refleja y responde a los problemas y circunstancias de su momento histórico, se aprecia con claridad en un análisis simple de sus discursos de toma de protesta.”<sup>295</sup>

El discurso de Echeverría Álvarez, en su parte agraria, refleja su decisión de llevar adelante los postulados de la reforma agraria, calificándola como irreversible, advirtiendo que México no regresara al latifundio (Salinas de Gortari lo hizo), ni permitirá que nadie atente contra la paz social, acaparando tierras “abierta o simuladamente”. Con prudencia política, para no contradecir al Presidente en funciones, confirmó que la fase distributiva de la tierra estaba por acabar “y en algunas partes del país ha concluido del todo” (?). Expresó su deseo de acercar la industria a los campesinos que es conveniente para ambos; la inversión en el campo es patriótica y “un buen negocio para los productores de bienes y servicios”. Para el candidato la reforma agraria al ser aplicada, debía

<sup>295</sup> Romeo R. Flores Caballero, “Introducción”, en *Tomas de protesta de candidatos a la Presidencia de la República*, op. cit., pp. 11-13.

hacerse en forma diferenciada, pues sus principios no podrían aplicarse por igual a todos, sino de acuerdo con cada tipo de tenencia, explotación de la tierra y núcleo de población beneficiado. Es interesante este pensamiento que viene desde Lázaro Cárdenas y que materializó en el reparto de la Laguna y Yucatán, porque hay grandes variaciones geoeconómicas en las diferentes regiones del país.

Echeverría Álvarez tuvo un presentimiento cuando afirmó: “En la tierra están las raíces históricas de México. A ella debemos retornar para seguir impulsando nuestro progreso.” La primera afirmación es impecable; la segunda, premonitoria. En efecto, cuando en éste siglo XXI revierte el globo de la hiperindustrialización, de la pretendida globalización, ya lo hemos dicho (*supra*), el hombre retornara al cultivo de la tierra.

El candidato Echeverría estaba ávido de ponerse en contacto personal con los campesinos del país; su sentimiento lo impulsaba a hacerlo, porque antes, su relación con ellos cuando se presentaba, era formal, política y prudente.

Al asumir el trascendental compromiso como Presidente de la República, Echeverría Álvarez, reafirmó sus afirmaciones como candidato y después de su protesta expresó:

La reconquista de la tierra fue causa profunda de la Revolución y origen del México actual. Empero, millares de campesinos viven, aún, en duras condiciones. El ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad, sin instituciones fundamentales. Respetarlas y hacerlas productivas es fomentar la paz y la prosperidad en el campo. El reparto agrario no ha concluido. Legal y físicamente existen todavía tierras susceptibles de ser distribuidas. Reitero solemnemente mi compromiso: no descansaré un sólo día del sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los campesinos y del medio rural. Proseguiremos incorporando a la explotación el mayor número posible de hectáreas. Colonizar es poblar racionalmente el territorio. Llegaremos a las regiones que sean promisorias superando resistencias atávicas y evitando los errores de épocas pasadas. Cada núcleo de población deberá disponer de los elementos adecuados para convertir su trabajo en bienestar. Son vitales para las faenas rurales el buen empleo del agua y la fluidez del crédito. Pondremos en acción cuantos métodos sean necesarios para aumentar las áreas de riego y mejorar su distribución. Transferiremos al campo un volumen mayor de recursos financieros y los administraremos con rectitud. Propiciaremos que la banca privada participe, en forma más amplia, procurando que nuestros agricultores sean, cada año, mejores sujetos de crédito. El minifundismo, como forma de explotación, contradice la naturaleza del sistema ejidal. Fortaleceremos el ejido para convertirlo en célula activa de democracia y en verdadera unidad productiva. Donde sea posible y los campesinos lo quieran, crearemos, por el agrupamiento de las parcelas y el trabajo cooperativo, auténticas empresas rurales. Sacudiremos el inmovilismo tradicional de la agricultura, por la enseñanza y la aplicación intensiva de tecnología, pues es urgente rebasar la edad del monocultivo: abandonar rutinas

improductivas y prácticas que agotan la tierra, establecer con rigor los ciclos de rotación y sustituir cultivos pauperizados por otros más provechosos. Fomentaremos la aptitud económica y la disposición mental de los agricultores para que utilicen plenamente máquinas y equipos, semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas. Reformaremos los métodos de distribución a fin de que sea nuestro pueblo, el que trabaja la tierra y el que consume sus productos, quien aproveche el esfuerzo compartido que vamos a emprender. Por tradición y geografía somos un país ganadero. Concederemos particular atención a las actividades pecuarias y daremos garantías suficientes a los productores. El progreso de la ganadería permitirá proporcionar a nuestro pueblo alimentos rurales, mejorar el intercambio comercial con el exterior y elevar la ganancia de los habitantes del campo. Los bajos niveles de ocupación rural nos obligan a diversificar las explotaciones y a transformar, en mucho mayor medida que hasta ahora, las materias primas y a establecer centros artesanales y fabriles donde el hombre pueda trabajar más y vivir mejor. Redoblemos la secular y ardua lucha contra la naturaleza. En las montañas y en el subsuelo, en los mares y en los ríos, existen recursos inexplorados que aprovecharemos con la audacia de un pueblo joven que cree en su destino. Lejos de convertir los bosques en páramos, hagamos productivos los desiertos. Muchas zonas áridas pueden ser incorporadas a la economía agropecuaria. Las todavía dilatadas extensiones cubiertas de árboles requieren una utilización cuidadosa e intensiva. La voracidad, como la indigencia, disminuye la riqueza forestal y amenaza el equilibrio ecológico del medio. Eduquémonos en el respeto del bosque para hacerlo crecer, y transformarlo en beneficio del hombre (*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 1o. de diciembre de 1970).

Pasemos a revisar la realidad agraria que encontró. Comenzaremos por decir, en apretada síntesis, que el candidato Echeverría al realizar el más extenso recorrido electoral de que se tenga memoria, encontró, como realidad manifiesta esfuerzos, programas y realizaciones positivas de los gobiernos anteriores, así como problemas económicos, sociales y culturales de los campesinos, y aun los políticos, que seguían siendo de urgente resolución y reclamaban prioridad nacional, en beneficio de la estabilidad de nuestras instituciones.

El candidato Echeverría encontró que la gravedad del problema agrario se producía por las siguientes causas:

1. Obstáculos legislativos: legislación aplicable a la relación hombre-trabajo-tierra era insuficiente, obsoleta y contradictoria. El código agrario de 1942, aparecía frente a los reclamos de la realidad como deficiente, tolerante, débil e inoperante. Había permanecido vigente 28 años, favoreciendo la concentración de la propiedad rural; complicando los procedimientos de entrega de la tierra y dificultando el desarrollo económico de las partes de la estructura agraria.

La Legislación de Aguas de 1934 y 1946 favorecía la especulación y concentración de las tierras de los distritos de riego; hechos con dinero del pueblo.

La Legislación de crédito rural estaba dividida en leyes, decretos y disposiciones que fraccionaban los recursos de la Banca para dar crédito al ejido, a la pequeña propiedad y otra, que se pensó como de segundo piso, entregó sus recursos al desarrollo de la pequeña propiedad (Banco Agropecuario).

Es decir, la legislación vigente en 1970 que regulaba la tierra, la organización, el trabajo, el crédito y el agua, obstaculizaba la aplicación de la justicia social. No se hable de multitud de reglamentos, circulares, disposiciones dispersas, contradictorias, de varias secretarías de Estado.

También encontró el candidato Echeverría, que había obstáculos administrativos. A pesar y en esto quiero llamar la atención para comprender todo lo anterior, de que el Departamento Agrario, es el brazo ejecutor de la política agraria del Presidente; a pesar de ser el instrumento de realización de la justicia agraria y de tener la mayor carga de responsabilidad revolucionaria, su presupuesto era el menor y se menospreciaba su importancia en la actividad administrativa general. Vivía en la penuria.

Escasez de medios, carencia de personal, bajos sueldos, limitación de funciones y discriminaciones administrativas, políticas y sociales para todo el personal. Esto lo digo con conocimiento de causa, por haber prestado mis servicios durante nueve años en el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

2. Encontró, además, obstáculos burocráticos: El Departamento Agrario tenía un personal reducido; parte del cual estaba compuesto por viejos empleados, verdaderamente agraristas, pero que añoraban la época del general Cárdenas y no comprendían la paulatina pérdida de la mística agraria en los nuevos empleados que prestaban sus servicios, por lo tanto, esperaban que pasara el tiempo para obtener su jubilación. Otra parte del personal se había vuelto, mañoso, perezoso, y también corrupto.

3. A todo lo anterior hay que agregar la sobrepoblación en los ejidos, producto de la lenta industrialización del país, que va conformando el problema agrario; sobrepoblación en todos los ejidos, rezago de más de 40,000 expedientes o instancias agrarias sin resolver; la desorganización interna en ejidos y comunidades; la falta de definición de los derechos agrarios; las simulaciones, acaparamiento de tierra, la concentración económica de los beneficios de la explotación de la tierra; la especulación, renta y abandono de los bienes ejidales; la comercialización e industrialización de los propios bienes ejidales en manos de particulares y en manos de intermediarios: la falta de renovación de las autoridades ejidales y comunales que producía caciquismo y los abusos; el abandono de las zonas indígenas, el olvido de los mexicanos que vivían o que viven en zonas deprimidas. A todo lo anterior, se suman la insuficiencia en la educación



técnica agropecuaria; la escasez en la electrificación rural y una infraestructura en su mayor parte en beneficio de las ciudades. En suma, el ejidatario, el comunero, el solicitante de tierras, a pesar de los deseos, de los gobiernos revolucionarios, se encontraban marginados del desarrollo nacional.

Frente a esta realidad el presidente electo Luis Echeverría, en diciembre de 1970. (discurso en la toma de posesión), reconoció que al subsistir graves carencias e injusticias, se ponían en peligro las conquistas realizadas y que la excesiva concentración del ingreso y la marginación de los grupos humanos, amenazaban la continuación armónica del desarrollo. Advirtió que alentar las tendencias conservadoras que habían surgido en el periodo de estabilidad, equivaldría a negar la mejor herencia de nuestro pasado y que para mantener la energía de la revolución, se debía repudiar el conformismo y acelerar la evolución general.

Señaló, además, que no existe dilema alguno entre expansión económica y distribución del ingreso y que la reconquista de la tierra fue causa profunda de la Revolución y el origen del México actual: que el reparto agrario estaba concluyendo y que deberíamos seguir preparando, desde su base, la construcción de la sociedad moderna.

Ante la nación, Luis Echeverría se comprometió con profundo sentido revolucionario, a ejecutar no un programa del gobierno, sino un programa del pueblo y expresó... "He dialogado francamente con mis compatriotas, me han dicho lo que necesitan, lo que ambicionan y lo que están dispuestos a realizar. Conocen mi pensamiento y mi voluntad de servirlos. Llega el momento de actuar, cumpliré con lealtad el deber conferido. No descansaré un solo día del sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los campesinos y del medio rural."

Debemos reconocer que a partir de esa fecha, 1o. de diciembre de 1970, no descansó un solo día en su infatigable devoción por mejorar social, política, económica y culturalmente a los campesinos del país.

Su decisión fue determinante, no diferir ni rezagar la solución del problema agrario, porque eso equivaldría a agigantarlo y a perder capacidad para resolverlo. Y no resolverlo íntegramente, significaba truncar el sano desarrollo económico del país; significaba destruir la base de nuestra sociedad; representaba mutilar la vitalidad nacional, herir el sentimiento revolucionario, desvirtuar el compromiso histórico y hacer peligrar la armonía entre los mexicanos.

No sólo es importante la decisión de resolver a fondo el problema agrario; no sólo fue notoria la intensa actividad que el gobierno realizó, sino algo más, algo que destacamos, porque implica varias cosas: la limpia emoción revolucionaria, la conducta y actitud del presidente Echeverría, la de sus colaboradores más cercanos y de los líderes de las agrupaciones campesinas, demostrado frente a las presiones y amenazas de los intereses confabulados.

Afirma el presidente Echeverría en su sexto informe, que nada de cuanto realizó la nación en el sexenio es fruto, de un designio personal o de un esquema

preconcebido del gobernante. No estoy de acuerdo con esta afirmación. Acepto que son el pueblo, sus instituciones jurídicas, las circunstancias, los factores condicionantes de la obra del gobierno, pero lo importante, lo decisivo, es la emoción, la ideología, la voluntad y conducta del gobernante.

Cada hombre, gobernante o gobernado, tiene que decidir por propia cuenta lo que va hacer. En esta decisión intransferible, nadie puede sustituirnos. Aun en el caso de aceptar la decisión de otro, la aceptación es mi decisión.

En la consideración de las alternativas, de sus consecuencias, de los riesgos para la toma de decisiones, algunos pueden participar: otros pueden influir; pero finalmente el jefe de Estado tiene que decidir, y en este momento se queda solo, profundamente solo. Soledad de mando, soledad que sólo se llena con el mundo subjetivo de los pensamientos, emociones, ideología, creencias y convicciones. Este momento –y no otro– es el que enfrenta a los gobernantes, a los líderes políticos y sociales, con la historia.

Por esto la política agraria y las decisiones tomadas en seis años de gobierno, nos deben mover para reflexionar para profundizar, para comprender su dimensión. La verdadera política agraria de un gobierno, no es sólo la aplicación y ejecución simple de las leyes. Es esto, sí, pero algo más trascendente, que representa la concepción de un todo nacional integrado, armonizado y justo; equitativo y humano. Es además escuchar, atender, preocuparse y buscar solución a los problemas que los campesinos plantean.

En su Segundo Informe de Gobierno, Echeverría Álvarez expresó:

La Reforma agraria mexicana nunca se ha concebido, exclusivamente, como un reparto de tierras. Ha sido y es reparto de agua, de crédito, de técnicas, de caminos y de escuelas. Hoy la entendemos, esencialmente, como reparto de ocupación en el campo. Nadie ignora los problemas de las áreas rurales que se expresan dramáticamente en la presión del hombre sobre la tierra. Tampoco que durante los últimos lustros un proceso general de capitalización, reflejado en la agricultura, ha favorecido preferentemente a la pequeña propiedad. La Reforma agraria ha distribuido la tierra, los elementos para trabajarla y los servicios de bienestar, pero no ha logrado redistribuir suficientemente el ingreso ni la productividad entre los campesinos. Necesitamos proteger y estimular, dentro de la Constitución y la Ley, las formas de tenencia y organización que han alcanzado alta productividad. El progreso económico, el crecimiento demográfico y las necesidades de justicia distributiva nos obligan ahora, de manera primordial, a incrementar el rendimiento de todas las tierras cultivables, abrir nuevas áreas a la producción y multiplicar las posibilidades de empleo. Tal es el sentido de las decisiones fundamentales tomadas por el Gobierno. La nueva Ley de Reforma Agraria, sin atentar contra los derechos de la pequeña y mediana propiedad, favorece e impulsa la organización de las tareas agrícolas en el ejido y la propiedad comunal y prevé la agrupación de los campesinos para formar unidades más rentables de producción. Todo el esfuerzo administrativo: para

reorientar las inversiones públicas, construir los caminos, descentralizar las industrias y canalizar el crédito, tiene por objeto aumentar la productividad del campo y absorber una fuerza laboral en constante expansión. Eso es lo que entendemos por una nueva etapa de la reforma agraria. El crecimiento económico del país ha descansado, fundamentalmente, en los hombres del campo. El reconocimiento de este hecho, ha determinado nuestra decisión de no aplazar más el pago de esta deuda hace mucho tiempo contraída. Por ello, reiteramos, desde esta tribuna, nuestra activa solidaridad con los campesinos, que se traduce en la atención más expedita de los problemas agrarios y en el aumento substancial de recursos para fomentar la producción agropecuaria...

La Revolución Mexicana ha sido un complejo proceso histórico: hay quienes todavía opinan que los iniciales propósitos cívicos se debieron quedar en una mera reforma política, y que lo que vino después representó una mera tendencia constructiva. Afloraron, ciertamente, con las reivindicaciones constitucionalistas y con la Carta de Querétaro, las grandes demandas de los campesinos y de los obreros; pero no podría detenerse —como pasa normalmente en la vida social—, una gran transformación general del país, a meros marcos intelectuales o teóricos que supuestamente hubieran previsto una reordenación planificada de México. La Reforma Agraria fue la reconquista de la patria, inclusive, muchas veces sin programa, para los campesinos. Tenemos la convicción de que estamos arribando a la conclusión de la primera etapa apenas, de esa reforma, y que ahora nos esperan las grandes tareas reorganizativas que no dependerán —obvio es decirlo— de meros propósitos legales o administrativos, de la sola intención de las organizaciones campesinas, sino que deberá partir de la profunda conciencia de solidaridad, de la supeditación de los intereses individuales a los colectivos en el seno mismo de las comunidades, de los ejidos e inclusive de muchas pequeñas propiedades cuyos titulares desean agruparse para explotar mejor la tierra y usar mejor los fertilizantes, los insecticidas; defenderse de los intermediarios y acaparadores, que son una verdadera plaga nacional...; formar cooperativas de consumo y de venta; planear, en general, mejor sus cultivos. Cuando desde un punto de vista teórico, algunas personas muy ilustradas, muy estudiosas, en sus apartados gabinetes nos preguntan si no es contradictorio definir una política así para el futuro, con el impulso a una clase empresarial que necesitamos llena de patriotismo y de nacionalismo, les respondemos, que dentro del mosaico que es México: necesitamos estas formas de organización en el campo con un sentido social más avanzado y, al mismo tiempo, necesitamos una clase empresarial; pero moderna, nacionalista, sin mentalidad colonial, que no quiera estar formada por empleados del extranjero, sino que sienta que también debe contribuir con su iniciativa, que debe ser verdaderamente creadora, a la construcción de una patria (*Diario de los Debates*, Cámara Diputados 1o. de septiembre de 1972).

Una antigua propuesta que hicimos (1946) para que los pasantes de diversas facultades de la universidad prestaran su servicio social en las comunidades

rurales del país, mucho tiempo después encontró acogida en el gobierno. En su Cuarto Informe de Gobierno, Echeverría Álvarez puntualizó los problemas que la juventud había encontrado. En su cuarto informe expresó:

Estas tareas de servicio social que una inclinación positiva de los jóvenes pasantes tiene en toda la República, han sido obstaculizadas por los directivos de algunas instituciones educativas del país y por algunos señores gobernadores de los Estados que temen que los jóvenes estén en contacto con campesinos o con habitantes de las barriadas de las ciudades. Yo quiero exhortar a todos los directivos de las instituciones educativas de México y a todos los señores gobernadores de los Estados y Territorios, a que no tengan temor, que confíen en la juventud, que vayan a las instituciones educativas, que ayuden a los programas de servicio social, porque esto requiere intensamente el país; que se aparten de toda práctica de temor o estancamiento; que incluyan a sus propios hijos, que no los lleven por la senda que siguen los niños bien; que orienten a sus propios hijos y jóvenes; que estén en contacto con todos los jóvenes estudiantes; que envíen a sus hijos a las barriadas y al campo a servir a quienes más lo necesitan...

En otros párrafos, puntualizó las injusticias cometidas (desde Miguel Alemán) contra los bienes ejidales y comunales expresando:

Son muchas las injusticias que por medio de expropiaciones y permutas se cometieron, durante mucho tiempo, con los campesinos. Estos veían cómo sus tierras eran convertidas en lujosos fraccionamientos en los que el precio de un solo metro cuadrado equivalía, a veces, a lo que habían recibido por hectárea. Conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria las indemnizaciones se pagan ahora de acuerdo al valor real que tendrán los terrenos por el fin a que serán destinados. Ningún servicio público, ni negocio alguno de particulares podrá fincarse ya sobre el despojo disfrazado a los ejidatarios. A veces se habla de la invasión de tierras por los campesinos, pero suele olvidarse la invasión de ejidos por los latifundistas urbanos. El Gobierno combate a ambas por igual. Es indispensable que las viejas fórmulas sean desechadas. Latifundio y minifundio son inadmisibles en el México de hoy. El primero es socialmente injusto; el segundo, económicamente ineficaz. El ejido colectivo, de raíces ancestrales, responde al moderno concepto de empresa que exige nuestro tiempo y fortalece la práctica de la democracia política y económica.

Respetaremos la organización que cada comunidad campesina quiera adoptar, pero fomentaremos la conciencia de que el futuro del país se encuentra en las formas colectivas de producción (*Diario de los Debates*, Cámara Diputados, 1o. de septiembre de 1974).

Su quinto y sexto informes de gobierno dieron énfasis a la explotación colectiva y a la Ley Federal de Reforma Agraria. Resaltamos algunos párrafos.

Para lograr el cabal cumplimiento de la nueva etapa de la reforma agraria, que se refiere, fundamentalmente, a la organización de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, es necesario adaptar los instrumentos gubernamentales a las nuevas circunstancias del país. Lo anterior, aunado a la insistente demanda de las organizaciones campesinas, nos condujo a transformar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria...

El trabajo colectivo fue agredido en la época de la Colonia; en el periodo posterior a nuestra independencia, por el latifundismo porfirista; y, por los enemigos de las clases populares y de un México soberano y libre, en la época posrevolucionaria. La explotación colectiva de la tierra, adoptada voluntariamente y apoyada por mi Gobierno con resolución, ha demostrado ser positiva al incrementar la productividad, reducir los costos y redistribuir, con justicia, el producto del trabajo. Quienes sostienen que el campesino no puede o no debe organizarse, no lo hacen por ignorancia; lo hacen por interés. Son los agiotistas, los intermediarios innecesarios, los que a través del rentismo reconstituyen –simuladamente– verdaderos latifundios, son las rémoras sociales de siempre, los enemigos de la Reforma Agraria. De nada servirán sus prédicas reaccionarias. Los campesinos y el Gobierno conocen bien cuál es el nuevo tipo de lucha que hay que librar en el campo y, unidos, cada vez más unidos, la están ganando. El Gobierno de la República con respecto a la libertad de asociación ofrece su más decidido apoyo para continuar extendiendo la explotación colectiva de la tierra. Conforme a estos propósitos, se encuentra en marcha el Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina. Se trabaja, con un avance considerable en 3 mil 400 ejidos y se inician tareas semejantes en mil más. Siguen adelante los programas de industrialización rural de ejidos y comunidades. Hasta el mes de agosto pasado, con el financiamiento directo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se encontraban en operación 264 empresas ejidales que generan una producción anual de 1,172 millones de pesos y dan ocupación a 10 mil 771 campesinos. Asimismo se encuentran en integración 125 proyectos, con una inversión programada de 404 millones de pesos, que generarán una producción anual de 563 millones de pesos y 3 mil 811 empleos (*Diario Oficial* del 10. de septiembre de 1975).

Finalmente, en su Sexto Informe de Gobierno (1976) afirmó:

La Revolución no se hizo para reemplazar la vieja estructura feudal en el campo, por nuevos sistemas de opresión. Esta convicción ha presidido todos nuestros actos. El campesino que reclama tierras, el ejidatario, el comunero, el colono y el auténtico pequeño propietario han tenido en el Gobierno un gestor incansable de sus derechos. El reparto de tierras no constituye una meta a plazo fijo, porque siempre pueden surgir situaciones de irregularidad. A partir de la modificación al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución y de la Ley Federal de Reforma Agraria, de la Ley Federal de Aguas y de la Ley General de Crédito Rural, promulgadas durante esta administración, pudimos acelerar la regulariza-

ción de la tenencia e iniciamos una nueva etapa de la Reforma Agraria, fincada en la organización campesina y en la programación de las actividades agropecuarias. Para evitar que el hombre del campo distraiga su tiempo en complicaciones burocráticas, todavía es necesario dar mayor agilidad a los procedimientos y a los trámites agrarios. Debemos combatir en nuestro orden jurídico las reminiscencias de un derecho de clase que frustra, en el procedimiento, el acceso del hombre agredido o despojado, a la justicia que le corresponde. En el actual periodo de sesiones del honorable Congreso de la Unión, enviaré a esta soberanía una nueva iniciativa para transformar varios preceptos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, con el objeto de abreviar los procesos en beneficio, tanto de los ejidatarios, como de los comuneros y de los parvifundistas. Durante estos años hicimos frente, en forma decidida, a los numerosos vicios acumulados en materia de administración agraria. Transformamos el antiguo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, y se dotó de los elementos humanos y materiales adecuados, lo que permitió superar un enorme rezago en la solución de los conflictos, y desenmarañar una compleja red de ineptitudes y de intereses ilegítimos. Sólo en materia de Derechos Agrarios se tenían 144 mil 640 instancias de campesinos sin respuesta, mientras 4 millones 201 mil 66 hectáreas se habían repartido, sólo en el papel. Con los 12 millones 38 mil 362 que resolvimos distribuir en el sexenio, entregamos en total 16 millones 239 mil 428 hectáreas. Se crearon 482 centros de población ejidal, se ampliaron 699 ejidos y se firmaron 939 resoluciones de dotación y 356 de restitución, confirmación y titulación de bienes comunales. Dentro de este mismo empeño de rectificación, se dictaron 7 mil 896 resoluciones que privaron de sus derechos a individuos que no trabajaban la tierra, para adjudicar la superficie que detentaban, a campesinos auténticos. Para regularizar las colonias agrícolas y propiciar su organización en unidades productivas, habremos expedido al final de la presente administración, 12 mil 46 títulos de propiedad que amparan poco más de un millón de hectáreas ganadas para la producción y el beneficio de los campesinos. Como resultado de las investigaciones para determinar las tierras patrimonio de la Nación, fueron emitidas 128 declaratorias de terrenos nacionales que abarcan 4 millones 138 mil 347 hectáreas, hoy destinadas a la creación de núcleos ejidales. Se expedieron 22 mil 556 certificados de inafectabilidad, en sus diferentes modalidades, en favor de quienes comprobaron ser legítimos pequeños propietarios. La construcción de obras que el interés nacional reclamaba, hizo necesario expedir 779 decretos de expropiación que afectaron una superficie de 107 mil 985 hectáreas, por las que se entregaron mil 438 millones de pesos a los campesinos, como indemnización (*Diario de los Debates, Cámara de Diputados*, 1o. de septiembre de 1976).

#### *Nueva legislación agraria*

La última ley agraria de la Revolución fue iniciada por el presidente Luis Echeverría Álvarez el 29 de diciembre de 1970, 28 días después de rendir su protesta ante el Congreso de la Unión y, después de llevarse a cabo el proceso

legislativo respectivo, decretada el 22 de marzo de 1971, bajo el título de Ley Federal de Reforma Agraria. Esta ley derogó el código agrario de 1942 y todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a su aplicación. Estuvo vigente 21 años y se reformó varias veces para ajustar sus disposiciones. Finalmente, en 1992 fue derogada por la embestida que sufrió la Constitución y el pueblo, al arribo fraudulento al poder de una legión de neoliberales tecnócratas encabezados por Carlos Salinas de Gortari, paladín del antiMéxico, quien cambió radicalmente los fundamentos justicieros y nacionalistas de la reforma agraria mexicana, lo cual analizaremos en el capítulo siguiente.

Por la importancia histórica que tiene esta ley reproduciremos algunos párrafos de su exposición de motivos que condensa claramente la ideología agraria de su autor. Esta ley representa la última legislación agraria revolucionaria del siglo xx. Veamos:

En la vasta consulta nacional realizada durante la última campaña política para renovar los poderes federales, se advirtió una clara voluntad de renovación legislativa; a ello precisamente, da respuesta esta iniciativa de ley, que recoge las ideas y proposiciones de partes interesadas y de los estudiosos de los problemas del campo. Después de casi tres decenios de vigencia del actual Código Agrario y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, es un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria. En el instrumento jurídico que ahora se propone, se reúnen muchas experiencias y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del artículo 27 constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el constituyente concibió para el desarrollo del país. El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en el desarrollo político social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del país. Históricamente, los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza nacional y han combatido la acumulación del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad del país depende del decoroso bienestar de la mayoría...

La presente iniciativa reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aplicaciones de la democracia económica. Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana.

La iniciativa de ley comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos; autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios; y responsabilidad en materia agraria, que se complementan con un capítulo de disposiciones generales y un grupo de artículos transitorios. Las comisiones agrarias mixtas adquieren un ascendiente particular; su carácter de cuerpo colegiado; su mecanismo de integración; la experiencia de las personas que ordinariamente las constituyen y su arraigo en el campo, permiten advertir un más adecuado desempeño en sus atribuciones con las facultades que se les otorgan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios. Por esta causa la iniciativa contiene cuestiones relativas a su reglamento, formas de financiamiento de su presupuesto y nuevas facultades para resolver, dentro de sus respectivas jurisdicciones, problemas que hasta ahora seguirían tramitándose en la ciudad de México. Al precisar y reunir las atribuciones del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que le confieren diversas disposiciones legales, especialmente en la organización y planeación económica, ejidal y comunal, se facilitará e intensificará la incorporación de los ejidos y comunidades a programas de desarrollo iniciados y vigilados con la mayor responsabilidad por el propio Departamento en colaboración con los campesinos interesados. En la iniciativa se concibe al ejido como un conjunto de tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo lícita e integralmente, bajo un régimen de democracia política y económica. El ejido, que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos. El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumple en esencia su objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo; sin embargo, en algunas regiones del país, por la presión demográfica, aparece el minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que los principios de la Revolución Mexicana tratan de hacer desaparecer. La forma de aprovechamiento y organización de los productores agrícolas que contempla la presente iniciativa, tiene el propósito de evitar que se incremente este problema y de corregirlo donde exista. El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios, de agrupar sus unidades de dotación en tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida. La estructura empresarial del ejido se encuentra ya establecida en ciertas instituciones vigentes, como el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, o la Sociedad Local de Crédito. No hay necesidad, entonces, de establecer una nueva empresa agraria, sino de conformar debidamente las que ha fundado la Revolución, estimulando formas superiores de



organización para los ejidos y comunidades evitando la duplicación y dispersión de actividades mediante un bien concertado trabajo comunitario que acreciente la responsabilidad de sus miembros y distribuya justamente las cargas y los beneficios...

Las normas de orden económico que establece el proyecto ofrecen una novedad en su contenido en cuanto que contempla la posibilidad de comercialización, industrialización y diversificación de las actividades productivas de los campesinos. La compleja tarea de la organización rural en la producción y comercialización de sus bienes y servicios, impone una estrecha colaboración entre los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el sector rural, ya que sólo así podría elevarse la eficiencia de la acción pública en el fomento de la Reforma Agraria. Conviene destacar por otra parte, que las prerrogativas y preferencias que se otorgan a ejidatarios y comuneros se extiendan a los auténticos pequeños propietarios; su identidad de condiciones económicas, sociales y culturales, justifica plenamente la adopción de tal medida. Un título de la iniciativa está dedicado a instituciones y preferencias económicas y sociales que apuntan a la consecución de objetivos más elevados en el campo. Algunas de ellas ya existen; otras conllevan una novedad o desenvuelven posibilidades latentes en el medio campesino. Todas, sin embargo, se inspiran en una vigorosa política gubernamental orientada a destinar mayores recursos públicos y privados al sector agropecuario. La Reforma Agraria en México acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal. El Proyecto, en consecuencia, se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de tierra señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación. Satisfechos estos extremos, se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que garantiza su conservación y explotación pacífica.

En el Proyecto se suprimen las concesiones de inafectabilidad ganadera; únicamente se dispone, en los artículos transitorios, que sus normas reguladoras continuarán vigentes hasta que concluya el término establecido en el decreto que las creó. Es clara intención en esta materia evitar que grandes predios sean dedicados extensivamente al pastoreo y, por el contrario, fomentar la explotación racional, técnica e intensiva de la ganadería; para ello se establecen las bases y se otorgan las garantías necesarias a las propiedades inafectables. Así, pues, los terrenos de agostadero que por labor de sus propietarios cambien su calidad y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje para el ganado de la finca, conservarán su inafectabilidad...

Todo lo dicho en esta exposición de motivos tiene los siguientes propósitos que confirman el contenido de la ley propuesta: *a*) enmarcar en textos jurídicos los fines de la reforma agraria integral y sus contenidos sociales y económicos con objeto de darles viabilidad y permanencia; *b*) convertir al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en el centro dinámico y ejecutor de la política agraria del Presidente de la República, misma dependencia que después se

convertiría en Secretaría de Estado; *c*) Preparar a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios minifundistas para la nueva etapa de su desenvolvimiento, otorgándoles seguridad jurídica en sus tenencias y organizándolos para llegar a la comercialización e industrialización de sus productos, con todos los apoyos, medios y servicios para lograrlo, para así mejorar su situación económica y diversificar las actividades y disminuir la presión demográfica sobre la tierra; *d*) Terminar con la primera fase de la reforma agraria que es el reparto de la tierra; crear un patrimonio propio con los recursos naturales de los núcleos de población; *e*) Advertir a las distintas dependencias del Ejecutivo federal sobre la necesaria coordinación que deben tener entre sí para actuar en beneficio del desarrollo social y económico de las comunidades rurales del país y el desarrollo de la estructura agraria.

En su contenido la Ley Federal de Reforma Agraria iniciada por el Presidente Echeverría, se ajusta a los principios fundamentales de nuestra ideología agraria por combatir el latifundismo; evitar el acaparamiento de la tierra; combatir el comercio con los bienes ejidales y comunales; por limitar y controlar la actividad de las empresas particulares; por organizar económicamente la producción en el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad; por darle a la tierra una función social y por democratizar el acceso a la tierra, volviendo más ágiles los procedimientos agrarios y manteniendo inalterable el principio de justicia social distributiva, no sólo para darle tierra a quien tiene derecho a recibirla, sino también, cosa muy importante, darle el crédito, la asistencia técnica, las protecciones necesarias para la comercialización de sus productos, haciendo más justa la distribución del agua y de todos los medios y servicios que el Estado controla.

La Ley Federal de Reforma Agraria, es una ley que recoge nuestras experiencias históricas y los fenómenos antisociales e injustos que se produjeron a lo largo de 29 años de aplicación del código agrario de 1942. Pero además avanza con sentido progresista y revolucionario en la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas económicos y sociales a los que se enfrentan el ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad. Es una ley revolucionaria que vivifica el principio de la justicia social.

Como se dice en la exposición de motivos: la ley no es un código —habíamos tenido tres: 1936-1940-1942—, porque no se limita a recoger disposiciones legales preexistentes; es federal por mandato del propio artículo 27 constitucional y se refiere a la institución política (social y económica) de la reforma agraria. Se ordenan, precisan y extienden las atribuciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en cuanto a la planeación y organización económica ejidal y comunal para la producción y desarrollo. Se le otorga al ejido personalidad jurídica propia para habilitarlo en la explotación integral de sus recursos

naturales, comercializarlos e industrializarlos, pues son su patrimonio dotado en la acción agraria correspondiente.

Parte importante, fue concebir al ejido, la propiedad comunal y a la pequeña propiedad minifundista como empresa social para la explotación de sus recursos naturales, asistidos por la técnica, el crédito, obras de infraestructura y medios y servicios para garantizar su efectivo progreso económico y social. Se advierte que las prerrogativas y preferencias otorgadas al ejido y a la propiedad comunal serán compartidas por pequeños propietarios que tengan una superficie no mayor a la del ejidatario o con condiciones similares a ejidatarios y comuneros. Todos con seguridad jurídica en sus diferentes tenencias de la tierra.

Se suprimen las concesiones de inafectabilidad ganadera y se autoriza la explotación agropecuaria de las pequeñas propiedades ganaderas, amparándolas con certificados de inafectabilidad ganadera, hecho que se inició en el sexenio anterior.

Al crearse, por esta ley un nuevo certificado de inafectabilidad agropecuaria, no se hace sino interpretar correctamente las disposiciones constitucionales y darle garantía al pequeño propietario ganadero para que pueda intensificar su explotación, sin alterar los límites constitucionales de su superficie, pues la parte dedicada a la producción de forrajes para su ganadería, se considera como agrícola, en la proporción correspondiente, excepto en el caso de que se encuentre sembrada de pasto y el área total de la inafectabilidad se completará con terrenos de agostadero.

Al exigir la nueva ley que se mantengan en explotación las pequeñas propiedades para conservar su calidad de inafectables, está manteniendo inalterable el principio de función social de la propiedad privada que la propia Constitución, como veíamos anteriormente, señala y exige. Al señalar también las causas de cancelación de certificados de inafectabilidad y precisar el procedimiento administrativo para llevarla a cabo, está corrigiendo una grave deficiencia de la legislación agraria vigente y al mismo tiempo, dando las bases para terminar con las maniobras que se realizaban por muchos propietarios para obtener, ilegalmente, los certificados de inafectabilidad en perjuicio de los propios campesinos. Estas disposiciones de la ley, provocarán inquietud sólo en aquellos propietarios que hayan sacado su certificado de inafectabilidad, por medio de engaños y violando los derechos de las comunidades agrarias.

La verdadera, la auténtica pequeña propiedad sea agrícola, ganadera o agropecuaria, encontrará en esta ley seguridad jurídica, respeto y apoyo firme y decidido para su cabal desarrollo económico. Al mismo tiempo se construyen las bases para acabar con las tensiones que existen entre pequeños propietarios y ejidatarios y comuneros y permitir la convivencia pacífica y constructiva entre estas tres partes de nuestra estructura agraria, que con producto indiscutible de nuestra Revolución.

Sinceramente creemos que con la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, se abrió una nueva etapa de desarrollo y progreso con justicia social en el agro mexicano.

Al combatir enérgicamente el latifundio real o simulado, la nueva ley despeja dudas pues ratifica la convicción agraria del pueblo mexicano de negarle utilidad social, económica o –resaltamos– política, a toda propiedad rural que exceda de los límites fijados por nuestra Constitución, vulgo: latifundio. Hace muchos años (1966) definí al latifundio como toda superficie agrícola ganadera o forestal que sobrepase los límites constitucionales, por lo cual está sujeta a afectación agraria.<sup>296</sup> Algo más: escribí sobre el párrafo III de la fracción XVII del artículo 27 constitucional que le otorga el derecho al latifundista de fraccionar su propiedad antes de ser descubierto, por lo cual, quedaba protegido (poder político) por la propia Constitución significando que el latifundio estaba protegido desde la Constitución Política de 1917.<sup>297</sup>

La Ley Federal de Reforma Agraria, contiene principios avanzados en materia de organización económica del ejido y de la propiedad comunal: en comercialización y distribución de los productos agropecuarios; en el fomento de industrias rurales, redistribución de la población rural y creación de nuevos centros de población ejidal; en la rehabilitación agraria, en la protección de los bienes ejidales y comunales, en la planeación agraria y en materia de responsabilidades y sanciones para gobernadores, funcionarios y empleados que intervienen en estos problemas.

No es por demás repetir que nuestra reforma agraria es el producto de una revolución y no de una evolución en los sistemas de tenencia de la tierra. En nuestro país la reforma agraria se hizo dentro de un proceso social de convulsión armada para poder romper la hegemonía social, económica y política que el hacendado ejercía en la primera década del siglo XX. No tuvimos tiempo ni tranquilidad para planear la organización de una nueva estructura agraria que se creaba, motivo por el cual, es procedente justificar los errores cometidos en un principio. En nuestro tiempo y tal como se contiene en la ley, ahora sí es posible planear debidamente la organización interna de los ejidos y comunidades; su producción y la comercialización de la misma y la convivencia armoniosa entre ejidatarios comuneros, y pequeños propietarios.

A partir de la primera ley agraria, la del 6 de enero de 1915, la mentalidad de los campesinos, de sus líderes y de los gobernantes se enfocó directamente al reparto de la tierra y a la lucha frontal en contra de latifundios y de los terratenientes. Todos los regímenes cumplieron con el pueblo, unos con mayor empeño,

<sup>296</sup> Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma agraria mexicana, op. cit.*, p. 37.

<sup>297</sup> Víctor Manzanilla Schaffer, *México, cincuenta años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 301.

pero todos entregando la tierra a los campesinos con derecho a recibirla, hasta hacer posible que más de 2'500,000 campesinos, la mayoría de ellos jefes de familia se encuentren a la fecha (año 2000) en posesión de 104 millones, 239,103 hectáreas.

Fácilmente puede comprobarse que hemos estado trabados en un círculo vicioso: gran parte de la industria trabajó al 60 por ciento de su capacidad instalada y no obtuvo su cabal desenvolvimiento, en virtud de que sus productos no son consumidos más que por una parte de nuestra población, sin que los sectores campesinos puedan consumirlos debido a lo alto de sus precios y, también, a la baja capacidad de consumo. La Ley Federal de Reforma Agraria otorgó los medios para romper este círculo y para vertebrar, como decíamos anteriormente, a la economía nacional.

Pero no debemos soslayar el hecho de que para lograr tales objetivos, fue y es necesaria la alianza de obreros y campesinos, la solidaridad de industriales y banqueros, de comerciantes y del pueblo en general con el gobierno, para crear una nueva conciencia agraria en el país, que nos lleve al convencimiento de que la tarea inaplazable del presente y del futuro, es el desarrollo social y económico acelerado de los elementos de la estructura agraria, es decir, del ejido, de la propiedad comunal y de la legítima pequeña propiedad.

Se hace indispensable una nueva mentalidad, que oriente la conducta de todos hacia el logro de los objetivos propuestos.

También supone el cambio de liderazgo en las comunidades que ya poseen las tierras entregadas por los gobiernos de la Revolución. El nuevo líder habrá de ser el promotor social de la convivencia pacífica de las tres formas de tenencia de la tierra y el organizador de la producción en cada unidad agrícola concediendo mayor importancia a las actividades productivas del ejido que representen, hasta convertirse en auténticos responsables de la producción ejidal y comunal.

La Revolución tiene frente a sí dos compromisos ineludibles: darle tierra a campesinos con derecho a recibirla y acudir en apoyo de los millones de ejidatarios y comuneros que ya la recibieron.

La nueva ley agraria facilitó el cumplimiento de estas dos urgentes tareas y además, se encuentra en armonía con las características esenciales de nuestra reforma agraria, pues su contenido es humanista y democrático; el apoyo estatal a los más necesitados y la justicia social en el reparto de la tierra, del agua, crédito y asistencia técnica.

A nuestro entender, al descentralizarse la justicia agraria y darle la debida intervención a las comisiones agrarias mixtas que funcionan en las entidades federativas del país, se realizará cabalmente el principio de justicia pronta y expedita.

En síntesis: La Ley Federal de Reforma Agraria, promovida por el Presidente Echeverría, cumple con los dictados de la ideología agraria del pueblo

mexicano; con las bases del artículo 27 constitucional; con las características de nuestra reforma agraria y fue sin lugar a dudas, un instrumento jurídico ágil, efectivo y útil para desarrollar económica y socialmente el ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad, creando las condiciones básicas para su armoniosa y fructífera convivencia.

La nueva Ley Federal de Reforma Agraria, en sus diferentes capítulos, señala la forma como los campesinos pueden organizarse para elevar su productividad y señala medidas concretas para controlar la explotación indirecta de los bienes ejidales.

Esta ley iniciada por el presidente Echeverría, claramente contempla las cuestiones agrarias debidamente relacionadas con la problemática nacional y estrechamente ligadas a los problemas de los otros sectores de la población. Aplaudimos esta forma de plantear los problemas de la población rural, pues aislar el problema agrario, es perder de vista sus verdaderas causas.

Además, la Ley Federal de Reforma Agraria, rodea de garantías a la propiedad comunal fortaleciendo su régimen interno, fortaleciendo su capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o les hayan pertenecido manteniendo el principio de que son de jurisdicción federal todas las cuestiones o conflictos por límites de terrenos comunales, conservando la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para todos aquellos casos en que las propias comunidades se inconformen.

Además de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sexenio del presidente Echeverría se modificaron la Ley Federal de Aguas, la Ley Forestal, la Ley General de Crédito Rural y se decretó la Ley de Sociedades de Solidaridad Social (mayo de 1976).

Esto nos lleva a sostener que las leyes agrarias deben mantenerse en constante evolución para regular jurídicamente los nuevos y complicados aspectos que diariamente se dan en la relación del hombre con la tierra. Declaramos que el espíritu de esta nueva Ley Federal de Reforma Agraria y muchos de sus artículos, contienen principios económicos de organización para la producción, de explotación de los recursos de los ejidos y comunidades y de la comercialización de los productos de nuestra estructura agraria; pero a la luz de las relaciones económicas; de la inestabilidad y dificultad del mercado agrícola y de las nuevas formas de producción, esta ley que analizamos, debe servir para medir la intensidad de los problemas, las formas que se usan para desvirtuarla y los efectos que se produzcan en el desarrollo agrícola de la nación. Con estas palabras quiero señalar, lo importante que es el mantener en constante evolución nuestra legislación agraria y advertir que no debemos caer, en el error de mantener por muchos años esta ley sin los cambios adecuados para que regule efectivamente, con justicia social, el desarrollo económico del país y la realidad agropecuaria. Ojalá que no se vuelva a repetir el error de mantener inalterable y sin modificaciones

la ley agraria, pues contamos con otra experiencia que no debemos olvidar y que nos produjo el mantener por 29 años, sin modificaciones, el código agrario de 1942, lapso en el cual comprobamos que el tiempo corre a favor de los grandes propietarios, de los intermediarios de la producción y de los que se benefician con los productos agropecuarios del ejido.

Lo más señalado de la parte agraria del primer informe del presidente de la República fue, sin lugar a dudas, la importancia que se dio, por su valor intrínseco real, a la nueva Ley Federal de Reforma Agraria. En efecto: el presidente Echeverría expresó: "Con la participación de todos los sectores que tienen ingerencia en las actividades agropecuarias, elaboramos un proyecto de ley que incluyera la experiencia acumulada y desechara las disposiciones que no respondían a la realidad contemporánea." Agregó después:

La gestación de esta Ley es un claro ejemplo de acción democrática. Nació de un diálogo largo; minucioso y fecundo entablado primero entre el candidato presidencial y ejidatarios, pequeños propietarios, ganaderos, maestros de derecho agrario, líderes campesinos, agrónomos y economistas y después, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, cuando a través del jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se expusieron ante las Cámaras las razones y los principios fundamentales de la iniciativa.

Por mi parte, como miembro de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República (1971) insistí en adicionar el proyecto de ley con un artículo o párrafo para obligar a las autoridades agrarias correspondientes a inscribir en el Registro Público de la Propiedad de las entidades donde se encuentran los predios presuntamente afectables, ya sea dentro del radio de afectación de siete kilómetros o por haber sido señalados por los solicitantes, las solicitudes agrarias. Esto lo defendí, porque anteriormente no se hacía resultando que los propietarios de los predios al aparecer publicada la solicitud de tierras, mediante traslaciones de dominio evitaban la afectación, al dividir dicho predio en pequeñas propiedades. En varios casos, por la falta de cumplimiento de los plazos que señalaba la legislación anterior y la lentitud de los procedimientos agrarios de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, se conseguían primero los certificados de inafectabilidad de esas pequeñas propiedades simuladas, antes que se dictara o ejecutara el mandamiento provisional del gobernador y aún más, antes de la ejecución de la propia resolución presidencial. Finalmente, mis proposiciones quedaron incorporadas en los artículos 329 y 449 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En mi opinión, esta ley representa el avance más serio que se ha hecho para lograr el efectivo desarrollo de la estructura agraria del país y acelerar el progreso económico de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. A

la vez, puso las bases sólidas para acelerar los procedimientos agrarios de restitución, confirmación, dotación, ampliación de tierras y aguas y creación de nuevos centros de población. Se hace más pronta y expedita la justicia agraria, se facilita la solución de los problemas internos de los ejidos y comunidades y se otorga plena seguridad a la tenencia de la tierra.

La Ley Federal de Reforma Agraria avanzó definitivamente hacia el logro pleno de la organización económica para la producción de ejidatarios y comuneros, rodeándolos de estímulos y facilidades para que su trabajo y esfuerzo rinda frutos en beneficio directo de ellos y sus familias. Representó un decidido empeño del Presidente para elevar la productividad del campesino; en esa época México se encontró en el umbral de una total transformación de las relaciones de producción en el agro. La tarea era de enormes proporciones. El campesinado se encontraba debidamente organizado en sus centrales revolucionarias con un propósito bien definido en su conciencia: aprovechar el impulso agrario del gobierno para elevar su nivel de vida económico y social, pues en ese tiempo percibía que la suprema autoridad agraria poseía mística revolucionaria y un impulso indiscutible por cumplir los imperativos de la justicia social.

Ibarra Mendivil denomina a éste sexenio y a los dos que siguieron (1970-1988) como “un intento de recomposición del sistema ejidal”, expresando que desde 1940 hasta mediados de la década de los setenta la agricultura “sostuvo el crecimiento económico del país. A partir de 1965, cesó de hacerlo. Señala éste autor que el crecimiento de la producción agrícola había sido del 5 por ciento anual (1940-1965) y de 1965 a 1970 disminuyó el 1.2 por ciento anual y de 1970 a 1974 “se reduce aún más y alcanza apenas la tasa de crecimiento del 0.2 por ciento”.

Al inicio de la década de los setenta, pues, el país estaba sometido a una profunda crisis agrícola que había empezado a manifestarse con la caída de la producción desde 1965. A partir de ese año México tuvo que importar productos básicos que con anterioridad había exportado. La política de creación de grandes obras de infraestructura, el apoyo estatal casi en forma exclusiva a las zonas de riego, el privilegio de los productores privados y la gran transferencia de recursos del campo a la ciudad, daban el perfil de la crisis. Los largos años de ubicación de los campesinos como fuerza de trabajo barata para la agricultura y la industria privada, y como productores de bienes básicos y materias primas a bajo costo, los colocó en el abandono. La crisis era, en realidad, la crisis de los agricultores pobres. A principios de los setenta, la mayoría de los investigadores del campo mexicano señalaban como principales problemas del sector, entre otros, a los siguientes: 1. la concentración de la producción agrícola y de los recursos de tierra, agua y bienes de capital; 2. la pulverización de la propiedad; 3. el subempleo y la desocupación; 4. una amplia masa de jornaleros sin tierra o con tierra de muy mala calidad, y 5. la migración creciente de la población del campo a la ciudad. A los problemas señalados se agrega un grave



descontento campesino que amenaza con alterar la estabilidad del país, convirtiéndose en un verdadero problema de gobierno. Los campesinos, afectados por la disminución de sus fuentes de subsistencia y por la falta de empleo aceleran e intensifican su lucha por la tierra. Este proceso y el profundo desprestigio del gobierno, ocasionado por los acontecimientos políticos de 1968, exigían tomar medidas recuperadoras de su legitimidad social y restauradoras del consenso social alrededor del Estado.<sup>298</sup>

Sigo pensando que este sexenio, en materia agraria, colmó las aspiraciones del sector campesino del país, pues con la nueva Ley Federal de Reforma Agraria México se encontró en el umbral de una total transformación en las relaciones de producción del sector primario de nuestra economía. Representa la terminación de una concepción política y jurídica buena para su tiempo y el inicio de otra época en el agrarismo mexicano, caracterizada por una mayor concreción de la tesis de Reforma Agraria Integral y el impulso preponderantemente económico en la relación hombre-trabajo-tierra.

Sin abandonar la urgencia revolucionaria por repartir la tierra, hasta el límite de la legalmente afectable y acelerar los procedimientos para su entrega, haciendo más efectivos los instrumentos legales para acabar con simulaciones y trampas agrarias, la nueva ley abrió los cauces para lograr efectiva justicia social en las relaciones económicas de los campesinos con el resto de la población y en la distribución del ingreso.

#### *Disposiciones importantes*

En el epígrafe anterior hemos apuntado en forma general las directrices de esta importante ley, por lo que procederemos a señalar algunos artículos que a nuestro entender son sobresalientes.

La ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional y su contenido se declara de interés público y de observancia general en toda la República (art. 1).

Sin declarar quienes son autoridades agrarias y sin hacer distinciones entre órganos agrarios y autoridades, especifica que la aplicación de la ley se encomienda a:

El Presidente de la República

Los gobernadores de los estados y territorios federales y el jefe del Departamento del Distrito Federal

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización

La Secretaría de Agricultura y Ganadería

Las Comisiones Agrarias Mixtas

<sup>298</sup>José Luis Ibarra Mendivil, *Propiedad agraria y sistema político en México*, El Colegio de Sonora, Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, pp. 162-166.

Hace una declaración general en el sentido que todas las autoridades administrativas del país actuaran como auxiliares en los casos determinados por la ley (art. 2).

Las comisiones agrarias mixtas se integran con un presidente que será el delegado del Departamento Agrario; un secretario quien será nombrado y removido por el gobernador del Estado así como el segundo vocal; el primer vocal será nombrado y removido por el Jefe del Departamento Agrario y el tercer vocal será representante de los ejidatarios y comuneros, nombrado y sustituido por el Presidente de la República (arts. 4 y 5). Se apreciará la importancia que ésta ley le atribuye a los representantes de ejidatarios y comuneros.

Se ordena que en las capitales de las entidades federativas exista, por lo menos, una delegación que depende del DAAC, compuesta de un delegado y dos subdelegados, uno de los cuales se encargará de procedimientos y controversias agrarias y el otro de organización y desarrollo agrario. Los delegados son nombrados por el Presidente de la República. “Y deberán llenar los mismos requisitos señalados para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario” y los subdelegados son nombrados y removidos por el jefe del Departamento Agrario y “deberán ser profesionistas titulados con experiencia agraria” (art. 7).

Por lo dispuesto en esta ley, las comisiones agrarias mixtas y las Delegaciones agrarias en los estados, adquirieron importancia y jerarquía administrativa y política, antes no la tenían, pues todo se concentraba en los gobernadores.

La ley dispone que las resoluciones del Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, no podrán ser modificadas, señalando que son definitivas las que ponen fin a un expediente de:

- a)* Restitución o dotación de tierras, bosques y aguas;
- b)* De ampliación de los ya concedidos;
- c)* De creación de nuevos centros de población;
- d)* De confirmación de la propiedad de bienes comunales;
- e)* De expropiación de bienes ejidales y comunales;
- f)* De privación de derechos individuales de ejidatarios;
- g)* De establecimiento de zonas urbanas ejidales; y
- h)* Las demás que señala esta ley.

Se suprimió como definitiva la que señala la ubicación y extensión de la propiedad inafectable, en virtud de que en los artículos 418 y 419 se establece la nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad (art. 8).

El Cuerpo Consultivo Agrario se organiza de acuerdo con la Constitución y se integra por cinco titulares y el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de ellos actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción en el caso de los supernumerarios (art. 14).

Lo preside el Jefe del DAAC y sólo por ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia lo preside uno de los secretarios generales.

Entre sus facultades está la de opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo de la ejecución de las resoluciones presidenciales, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios procurando un acuerdo previo entre las partes. El código de 1942 señalaba nueve miembros y la Constitución cinco. Se puso la ley en concordancia, con la Constitución.

Los miembros del comisariado ejidal y del Consejo de Vigilancia podrán ser removidos por la asamblea general al ser condenados por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales o comunidades se siembre mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente o por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. Esto, además de otras causas está prescrito en el artículo 41 de la ley. Otra causa es ausentarse del ejido por más de 60 días sin causa justificada o sin autorización de la asamblea.

Las autoridades ejidales y comunales duran en su encargo 3 años. Podrán ser reelectos por una sola vez si tienen la mayoría de las dos terceras partes de la asamblea. En adelante no podrán ser reelectos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio (art. 44).

Se otorga el derecho de voz y voto a las mujeres y pueden ser electas para cargos en el comisariado ejidal y Consejo de Vigilancia (art. 45).

La ley cambia radicalmente el sentido del código agrario de 1942 cuando en su artículo 51 dispone que a partir de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que la misma señale. La ejecución de la resolución otorga al ejido propietario la calidad de poseedor o se lo confirma si el ejido ya disfrutaba de una posesión provisional. El artículo 130 del código anterior expresaba que a partir de la diligencia de posesión definitiva o sea la ejecución, el núcleo de población será propietario y poseedor de las tierras y bienes otorgados.

La nueva Ley de Reforma Agraria fortalece al núcleo de población al declarar que las tierras que sean adjudicadas individualmente jamás dejarán de pertenecer al núcleo de población y que las unidades de dotación y solares urbanos que hayan pertenecido a ejidatarios y que queden vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal quedaran a disposición del núcleo de población correspondiente (art. 52).

El artículo 68 de la ley es nuevo y dispone que el ejidatario cuyo derecho a participar en el ejido se haya reconocido perderá la preferencia si en el término de tres meses, contados a partir de la distribución provisional o definitiva de unidades de dotación, no se presenta a tomar posesión de las tierras de labor que le corresponden. Esta unidad de dotación será adjudicada a otro campesino por acuerdo de la asamblea general. Igual pérdida sufrirá un ejidatario que en un plazo de seis meses no se presente a participar en la explotación colectiva, a

partir del día en que se inicien las labores agrícolas. En los casos del nuevo centro de población el plazo de espera será de seis meses.

La nueva ley cambia la forma en que suceden en sus derechos al ejidatario. Anteriormente existía libertad del ejidatario para nombrar herederos pudiendo designarlos de aquellos que dependían económicamente de él, aunque no fueren sus parientes. Actualmente se reduce ese derecho para que escoja de entre su cónyuge e hijos y en defecto de ellos a la persona con que haga –vida marital, siempre que dependan económicamente de él. A falta de ellos– podrá formular libremente la lista de sucesión, recogiendo siempre a personas que dependan económicamente de él (art. 81).

El artículo 82 determina la sucesión legal, o sea, a falta de designación de herederos hecha por el ejidatario o por imposibilidad de heredar de los nombrados tendrán preferencia:

- a) El cónyuge que sobreviva.
- b) La persona con la que hubiese hecho vida marital y procreado hijos.
- c) A uno de los hijos del ejidatario.
- d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital en los últimos dos años.
- e) Cualquier otra persona de los que dependan económicamente del ejidatario.

Si resultan dos o más personas con los mismos derechos la asamblea opinará y la Comisión Agraria Mixta resolverá en forma definitiva en un plazo de 30 días.

Una importante novedad es el artículo 83 que dispone que el que reciba una unidad de dotación o parcela por herencia, estará obligado a sostener con sus productos a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años, salvo que estén totalmente incapacitados física o mentalmente para trabajar y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil.

Entre las causas de pérdida de sus derechos ejidales la nueva Ley de Reforma Agraria señala, además de no trabajar la tierra personalmente por más de dos años consecutivos, los siguientes:

- a) Al no cumplir con las obligaciones económicas, durante un año, a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total permanente;
- b) Por destinar los bienes ejidales a fines ilícitos;
- c) Por acaparar la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación en los ejidos ya constituidos;
- d) Por ser condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

En síntesis la parcela queda destinada al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependía del campesino sancionado (art. 85).

Además de la privación de derechos y de la suspensión en sus derechos, la asamblea general podrá imponer sanciones económicas a los ejidatarios de acuerdo con el reglamento interior del ejido, cuando durante más de dos años consecutivos, sin causa justificada:

- I. No inviertan el crédito, precisamente en las labores para las que se solicitó y concedió si se obtuvo por conducto del ejido;
- II. No trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general de trabajo aprobados por la asamblea general si a ellos se hubieren obligado en lo personal;
- III. No comercialicen su producción agropecuaria por conducto del ejido, si a través de este obtuvieron el crédito (art. 88).

Más adelante se establece que la suspensión de los derechos de un ejidatario sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La privación definitiva sólo se ordena por el Presidente de la República.

La nueva Ley de Reforma Agraria contuvo importantes novedades en el Libro Tercero, dividido en ocho capítulos y que se denomina "Organización Económica del Ejido", sus aspectos fundamentales son los siguientes:

- I. Establece la obligación de las autoridades que en una u otra forma intervienen en la reforma agraria para programar sus actividades conforme a los principios que dicte el Presidente de la República (art. 128).
- II. Equipara e iguala al ejido, a la propiedad comunal y a la pequeña propiedad cuya extensión sea equivalente a la unidad mínima de dotación individual. (art. 129).
- III. Dicta medidas apropiadas para la organización del trabajo colectivo, rodeándolo de garantías y establece la posibilidad de que en los ejidos que se explotan individualmente se puedan trabajar porciones en forma colectiva. Al mismo tiempo dispone que en aquellos ejidos que se explotan en forma colectiva, se le dé al ejidatario una extensión, en ningún caso mayor a dos hectáreas, para que la explote individualmente sin perjuicio de las tareas colectivas, siempre y cuando la segregación de esta superficie no afecte sustancialmente el aprovechamiento colectivo de las tierras (art. 140).
- IV. Ordena el registro de las jornadas de trabajo y permite dar anticipos por los trabajos realizados en la explotación colectiva y dispone que vendida la producción por la administración, cubiertos los gastos de operación y los créditos contratados por el ejido y después de constituidas las reservas acordadas por la Asamblea, las utilidades se repartirán entre todos los ejidatarios en forma proporcional a sus derechos agrarios y al tipo y cantidad de trabajo aportado por cada uno a la producción colectiva. Cuando esté impedido el ejidatario para

trabajar por las causas señaladas en el artículo 76, sólo se le cubrirá la parte correspondiente a la aportación que hizo de su unidad de dotación (art. 141). V. Dispone que los recursos del ejido que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería deberán explotarse directamente por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población o en asociación en participación con terceros. En este caso los contratos se harán por el término de un año (art. 144). VI. El artículo 146 de la ley dispone que dos o más ejidos podrán asociarse para el efecto de integrar unidades agropecuarias que permitan la inversión regional de importantes volúmenes de capital y con objeto de que puedan contar con programas especiales de organización, asistencia técnica y crédito; VII. El artículo 147 dispone que los ejidatarios y los núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otras organizaciones semejantes, conforme a los reglamentos que el efecto se expidan.

Asimismo, esta ley otorga prerrogativas y preferencias: se dispone que todo ejido, comunidad y pequeña propiedad cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tiene derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de intereses más bajas y a los plazos de pago más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural (art. 148).

Los ejidos y comunidades tienen derecho preferente a la asistencia de profesionales y técnicos en producción agropecuaria y administración, que proporcionen el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras dependencias oficiales.

Cuando la asamblea general considere que la colaboración y servicios de los técnicos particulares contratados por el ejido o de los asesores residentes comisionados por el gobierno han producido buenos resultados, podrá acordarles una remuneración adicional, a partir de cierta productividad superior a la obtenida por el ejido en ciclos inmediatamente anteriores. Este acuerdo podrá ser revocado en cualquier tiempo por la asamblea (art. 149).

Los ejidos podrán establecer centrales de maquinaria, por si o en asociación con otros ejidos, para proporcionar servicios a sus explotaciones; en ambos casos las operaciones serán reglamentadas por la Asamblea, con aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Cuando esto no sea posible, el Estado procurará su establecimiento y dará el servicio a través de alquileres o maquilas mediante tasas económicas (art. 150).

Las instituciones y empresas productoras de semillas mejoradas están obligadas a vender éstas preferentemente a los ejidos en el volumen y calidad que la Secretaría de Agricultura y Ganadería indique, con base en los programas de

cultivo nacionales y regionales que la misma establezca. Cuando se trate de ejidatarios que no reciban crédito oficial, el ejido avalará por conducto de sus autoridades, la adquisición a crédito de las semillas que requieran para la siembra (art. 151).

Las empresas estatales o de participación estatal productoras de maquinaria implementos agrícolas, fertilizantes, insecticidas, semillas, alimentos y medicamentos veterinarios y, en general, de productos que se usen o apliquen directamente en labores de explotación agropecuaria, estarán obligadas a canalizar directamente sus productos al ejido o a los ejidos asociados. Cuando la organización de los ejidos garantice los intereses fundamentales de la distribución, estos tendrán preferencia para ser concesionarios (art. 152).

La Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, darán atención preferente a los servicios de asistencia técnica, mejoramiento pecuario, fabricación o compra de alimentos concentrados, como corrales de engorda y aprovechamiento industrial que demande el desarrollo de la ganadería mayor y menor de ejidos y comunidades (art. 153).

El ejido tiene capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes a través del comisariado ejidal, los créditos de refacción, avío o inmobiliarios que requiera para la debida explotación de sus recursos (art. 156).

La venta de la producción obtenida con el crédito contratado por conducto del ejido, será obligado hacerla a través del comisariado ejidal (art. 158).

Del volumen total del crédito de avío que las instituciones oficiales contraten con ejidos o comunidades, o con sociedades pertenecientes a los mismos, se deducirá siempre el 5 por ciento que se destinará a constituir una reserva legal para el autofinanciamiento de los acreditados (art. 159).

Las empresas y compañías particulares que proporcionen créditos a los ejidatarios formularán un contrato tipo por regiones o cultivos, el que presentarán para su aprobación a las dependencias oficiales que señale el Ejecutivo federal. En todo caso, empresas y campesinos están obligados a registrar en la delegación agraria correspondiente, los contratos que celebren (art. 161).

Los ejidos, constituidos por mandamiento de los ejecutivos locales, están capacitados para obtener créditos de avío a partir de la diligencia de posesión provisional (art. 163).

Se autoriza a los ejidos y comunidades por sí o agrupados en unión de sociedades de carácter regional, estatal o nacional, para comercializar sus productos agropecuarios (art. 171), así como para construir y operar silos, almacenes y bodegas o cualquier otro sistema de conservación de productos (art. 172). Los organismos oficiales encargados de adquirir cosechas y pagar precios de garantía acordados para los diferentes productos agrícolas están obligados a adquirir en primer término los que sean de primera necesidad producidos por

los ejidatarios y si fuesen otros productos los preferirán cuando se hallen en igualdad de condiciones a los de otros productores (art. 175). Por lo que respecta a los ejidos que posean materiales usados en la construcción (minas de arenas, cal, piedra, etcétera.) serán adquiridos en forma preferente por los organismos oficiales para la construcción de vivienda y las obras públicas. La preferencia decretada obliga a organismos estatales y paraestatales (art. 175 bis).

El artículo 178 de ésta ley es de suma importancia para lograr mediante la intervención del Estado, la industrialización del campo mexicano, pues ordena que todas las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados impulsen y fomenten la formación y desarrollo de industrias rurales operadas por ejidatarios y o en asociación con el Estado, “debiendo además, en igualdad de condiciones con otros productores, preferir la adquisición de los productos elaborados en las industrias de éste tipo”.

Un reto para los grandes mayoristas o intermediarios; los que pagan lo que quieren y explotan a los productores campesinos, que trabajan y corren todos los riesgos de la agricultura, lo constituyen las disposiciones del artículo 177 de la ley cuando señala que los gobiernos de los estados, municipios y el Distrito Federal, “cuando sus condiciones lo permitan”, proporcionarán a los ejidos y comunidades organizados y agrupados en uniones de sociedades de carácter regional, estatal o nacional, las superficies y el crédito o aval necesario, “para establecer bodegas, frigoríficos y los almacenes indispensables para la distribución directa entre pequeños o medianos comerciantes, de sus productos agropecuarios”.

Por lo que se refiere a las industrias ejidales, el artículo 83 ordena que deberán proporcionárseles a bajo precio, energía eléctrica, petróleo y cualquier otro energético que les sean indispensables y para la capacitación de los ejidatarios, con subsidio federal, se crearan centros regionales de adiestramiento industrial ejidal, “con el fin de capacitar a los campesinos y a los hijos de éstos en adecuadas técnicas industriales, así como en materia de administración y mercado” (art. 184).

El artículo 187 de la ley que analizamos, ordena: “Los ejidatarios y comuneros, así como los pequeños propietarios (minifundistas), gozarán de los beneficios del régimen del Seguro Social, en los términos dispuestos por la ley de la materia.” En Yucatán y en otras partes, el presidente Echeverría cumplió con éste propósito, a través del esquema modificado del seguro social.

Además, se estableció en cada ejido una superficie igual a la unidad de dotación –localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización–, para establecer una granja agropecuaria y de industrias rurales, explotadas colectivamente, para mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias (art. 103).



Después de revisar la abundante legislación agraria desde 1915 a 1970, encuentro la Ley Federal de Reforma Agraria, iniciada y posteriormente decretada por el Presidente Echeverría Álvarez, como la más completa, justiciera, innovadora, detallada y adelantada, dentro de la riqueza revolucionaria que contiene nuestra reforma agraria integral, cuyos postulados fueron enunciados como propósitos en los sexenios de los presidentes de la República, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz; pero no condensados en fórmulas jurídicas, de obligado cumplimiento.

Además hubo coherencia legislativa al reformar la Ley Federal de Aguas (30 de diciembre de 1971), para beneficiar al mayor número de ejidatarios y auténticos pequeños propietarios al reducir la superficie irrigable dentro de los distritos de riego a 20 hectáreas. Ya se sabe que la pequeña propiedad en tierras de riego es de 100 hectáreas y la parcela ejidal o comunal de 10 hectáreas; pero en aras de la justicia social la Ley decretó que los pequeños propietarios se redujeran a 20 para darles cabida a la agricultura segura, a más ejidatarios y propietarios.

Otra medida de coherencia revolucionaria decretada en marzo de 1971, fue la reforma de la ley Forestal, especialmente en su artículo III que expresa:

Las autoridades relativas a las unidades industriales de explotación forestal se otorgarán por 25 años y a su vencimiento, si los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios de los predios boscosos están en condiciones técnicas y económicas para realizar su explotación directa, se les otorgarán la autorización con preferencia a los titulares y, en tal caso, adquirirán las instalaciones industriales útiles afectas a la explotación según avalúo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Como dice Tenorio Adame:

Esta es una reafirmación más de que la propiedad debe tener una función social y de que la explotación de los recursos naturales, patrimonio de la Nación, debe beneficiar preferentemente, en una generosa concepción distributiva, a la mayoría en vez de la minoría, a los ejidos y comunidades en lugar de intereses individualizados. La experiencia ha demostrado que la riqueza forestal puede ser conservada y aprovechada en forma racional y en beneficio de los intereses de la comunidad, a través de unidades de ordenación e industriales de explotación forestal. Estas unidades se integran fundamentalmente para aprovechar mejor el recurso, canalizar su producción a las industrias donde transforman la materia prima y elaboran productos que satisfacen necesidades en los mercados; asimismo requieren para su funcionamiento de fuertes inversiones que se recuperan a largo plazo, muchas veces superior al de 25 años, término fijado por la Ley. Los contratos de compra-venta de productos forestales o de asociación en participación que celebran los ejidos o comunidades, tienen una vigencia de un

año, prorrogable, sujeto a lo que dispone la asamblea general, en ocasiones, cuando está cercano el vencimiento del plazo de vigencias, personas distintas al primer contratista disputan a éste el contrato aludido, ofreciendo, para obtenerlo, derechos de monte superiores a los que rigen la contratación. En este sentido la presión de la competencia se aprovecha en beneficio de la colectividad ejidal. En dicha Ley se establece el propósito de obtener una buena administración de los recursos renovables, especialmente en la vegetación forestal regulando su conservación, restauración y fomento, asumiendo la responsabilidad directa, mediante integración de un servicio técnico capacitado de todas las actividades forestales y con especialidad las relacionadas con la investigación y la educación forestales y el aprovechamiento del recurso.<sup>299</sup>

Se reformó también la Ley Federal de Crédito Rural por medio de un decreto en el mes de julio de 1975 para considerar sujetos de crédito del sistema de crédito, tanto de la banca oficial, como de la privada, a los ejidos y comunidades, así como a las sociedades de producción rural, uniones de ejidos y comunidades, uniones de sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo; la empresa social constituida por avecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo; a la mujer campesina en los términos del artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y a los colonos y pequeños propietarios.

En su artículo 59 se determina la prelación y orden de preferencias que deben cumplirse en el ordenamiento y otorgamiento del crédito rural. Dice textualmente:

El sistema nacional de Crédito Rural, atenderá a los sujetos de crédito señalados en el Artículo 54 conforme al siguiente orden de preferencias: primero: a los ejidos y a las comunidades, a las sociedades de producción rural formadas por colonos o pequeños propietarios minifundistas, a las asociaciones rurales de interés colectivo, a la mujer campesina y a la empresa social cuando operen bajo el régimen de explotación colectiva. Yo diría que ahí se acaban los recursos de la Banca oficial. No creo, salvo que éste yo en un error en cuanto a la disponibilidad crediticia y financiera de los recursos; no creo que pueda la Banca oficial, después de subvenir a las necesidades crediticias de todas estas formas de organización, pasar al segundo inciso, que son: “A los sujetos de crédito señalados en la fracción anterior que no hayan adoptado el régimen de explotación colectiva –o sea los que no están organizados colectivamente– y, por último, a los demás sujetos de créditos señalados en el Artículo 54 conforme a las reglas de inversión en cartera.

<sup>299</sup> Antonio Tenorio Adame, *El derecho social a la organización campesina*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Editorial Manuel Porrúa, Librería, tomo III, México, 1978, p. 94.

Esto significa con toda claridad, así lo entiendo, que el financiamiento de la gran propiedad constitucional dentro del límite de las 100 hectáreas de riego o sus equivalentes, va a dejarse a la banca privada a donde puede obtener los recursos necesarios para financiar su producción, claro está, que si de los recursos oficiales de la banca oficial sobra dinero o se pueden financiar sus operaciones agropecuarias, también lo tendrá de acuerdo con este orden de preferencia, dice la ley textualmente.

Ideológicamente, esto ya está planteando un criterio muy fundado que debemos meditar, que debemos hacer sentir de que no es posible tener en igualdad de circunstancias 100 hectáreas de riego para un mexicano y 10 hectáreas de riego para un mexicano ejidatario. Se establece una desigualdad, una inequidad en el uso del instrumento fundamental para superar los niveles de vida de las masas rurales del país.

Por lo tanto, si son recursos del Estado hay que financiar al ejidatario, al comunero y al parvifundista, porque también la propia ley define el parvifundio con estas palabras –no lo deja a la suposición–, sino al artículo 60 de esta ley que se aprobó en diciembre de 1971, dice: “para los efectos de esta Ley, se consideran colonos y pequeños propietarios minifundistas a aquellos que exploren predios equivalentes o menores a la unidad mínima de dotación individual de los ejidos o comunidades circundantes o que no excedan de 20 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras señaladas en las disposiciones generales aplicables”.

Esto quiere decir que se está abriendo la posibilidad de que el crédito con esta ley, con estos sistemas de organización en el trabajo colectivo, con este nuevo sentido unitario de la institución bancaria, pueda llegar a mayor número de campesinos mexicanos, de productores agropecuarios.

En ese sexenio fueron organizadas las llamadas sociedades de solidaridad social creadas por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social publicada el 27 de mayo de 1976, que regula nuevas formas de organización popular para formar unidades de producción con autoayuda y trabajos solidarios. Estas sociedades admiten a ejidatarios, comuneros y en general a campesinos con derechos a salvo, así como a trabajadores para sumar sus esfuerzos y cooperar en proyectos colectivos de producción.

Esta Ley es un instrumento que se entrega a la comunidad nacional para que, conforme a las bases jurídicas, los ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y en general mexicanos con derecho puedan utilizar los instrumentos de la producción en forma colectiva para su beneficio. En cuanto a otras órdenes sociales, esta Ley aspira a la conservación y mejoramiento de la ecología, la afirmación de valores cívicos, la defensa de la independencia y a la educación de los socios en la práctica de la solidaridad. Por tanto, responde a la necesidad de

superar los problemas de marginalismo de la población campesina para incorporarse a las tareas del proceso económico del país, así como fortalecer la estructura institucional de la República, integrando a la legislación vigente las nuevas formas de organización productiva. Las sociedades de solidaridad social (S. de S.S.) que se crean en esta Ley, se caracterizan por la propiedad colectiva de los medios de producción, por la multiplicidad de actividades productivas susceptibles de realizar.

En cierto modo se abre el paso a la universalización del cooperativismo en el sector agrícola.

En efecto, el cooperativismo en México carece de peso específico formal; pero en su contenido y praxis real, como sector social, es significativo por su participación en el valor de la riqueza y la generación de su producto, no así en la participación del ingreso; en este último aspecto, el indicador más importante de la participación democrática, continúa siendo residual y complementaria del sector privado. En este tenor se sitúa la falta de aplicabilidad del instrumento jurídico aquí expuesto, nos dice Tenorio Adame.<sup>300</sup>

#### *Realizaciones agrarias*

En el sexenio se distribuyeron en diversas acciones agrarias la cantidad de 13'328,852 hectáreas para beneficio de 190,645 campesinos. El reconocimiento, titulación y restitución de bienes comunales ascendió aproximadamente a tres millones de hectáreas. Se declararon como terrenos nacionales cuatro millones de hectáreas y los pequeños propietarios recibieron más de 22,000 certificados de inafectabilidad. Al mismo tiempo se acometió la tarea de expedir la documentación básica a los ejidos, pues una gran cantidad de ellos no contaban con copia de la resolución presidencial, ni el plano proyecto, ni plano definitivo, ni acta de ejecución, mucho menos el deslinde de las tierras recibidas. esta situación producía un estado de inseguridad jurídica y complicaba en toda la República el problema agrario.

En el sexenio del presidente Echeverría se ejecutaron resoluciones presidenciales que se quedaron pendientes en otras administraciones, aligerándose el rezago agrario.

Junto con la documentación básica de los ejidos y comunidades, se entregaron cantidades importantes de títulos de usufructo parcelario, de certificados de derechos agrarios, de solares urbanos y a los campesinos con derechos a salvo, se les reconoció en las actas de las asambleas y en padrones especiales que se forman con campesinos excluidos por el orden de preferencia para recibir uni-

<sup>300</sup> *Ibidem*, pp. 95-96.

dades de dotación que establecen los artículos 72, 73 y 74 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Especial señalamiento hacemos de la decisión del Presidente de aumentar en un 932 por ciento el presupuesto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización –después convertido en la Secretaría de la Reforma Agraria– resultando en una asignación presupuestal de 1,164 millones de pesos anuales, lo que permitió aumentar su personal significativamente y darle celeridad a los procedimientos agrarios y a la ejecución de sus resoluciones. En el Cuerpo Consultivo Agrario se aumentaron consejeros supernumerarios, además de los cinco titulares.

Detrás de la frialdad de las cifras y estadísticas está presente la gran movilización de voluntades, trabajo y el renacimiento de la mística agraria de miles de modestos trabajadores y de funcionarios que demostraron su decidido empeño de vencer el burocratismo y el conformismo. Dos personas fueron piezas clave en este extraordinario esfuerzo realizado: el licenciado Augusto Gómez Villanueva, secretario de la reforma agraria y el secretario de la Confederación Nacional Campesina, licenciado Alfredo Bonfil.

En su Sexto Informe de Gobierno (1976) el Presidente, en palabras sencillas expresó: Se ha recuperado la autosuficiencia en la producción de trigo, frijol, arroz, oleaginosas, azúcar y tenemos reservas de alimentos básicos para el pueblo. Todas las realizaciones agrarias y agrícolas se lograron, además de las reformas a las leyes, por una acción decidida del gobierno de apoyar a los productores ejidales, comuneros y propietarios en pequeño, reforzando a las instituciones de crédito oficiales con 90,000 millones de pesos en el sexenio; al incorporar un millón de hectáreas al riego; a la protección de los precios de garantía de los productos agrícolas; al trabajo realizado por la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario; la rehabilitación de los sistemas de riego y la ampliación del poder de compra y comercialización de la Conasupo.

En su informe final el Presidente expresó que había sido un gestor incansable de los derechos del ejidatario, del comunero, del colono y del propietario en pequeño; pero debemos reconocer los grandes esfuerzos que se hicieron en beneficio de las familias campesinas.

Entre otras realizaciones de este sexenio contamos la electrificación de comunidades rurales, el apoyo a las etnias seris, yaquis, tepehuanes, mijes, lacandones, huicholes y tarascos; los centros de salud, las escuelas, canchas deportivas, caminos de mano de obra, las empresas mixtas de productores agrícolas y organismos estatales como Tabamex, Instituto Mexicano del Café, Productos Químicos Vegetales y la organización de campesinos en ramas de producción; las industrias rurales, la diversificación de las actividades ejidales y el Plan Nacional de Organización y Capacitación Campesina que llegó a operar en más de 8,000 ejidos del país.

### *Ideología agraria*

Luis Echeverría Álvarez al llegar al poder tuvo una concepción integral del problema agrario nacional formada por sus reflexiones personales, por sus lecturas sobre la Revolución mexicana y por su ideología progresista. Las funciones que desempeñó en los diversos puestos del gobierno lo hicieron concluir que a pesar de todos los esfuerzos de los gobiernos anteriores, subsistían la pobreza, la poca producción agropecuaria y forestal de los ejidos y comunidades rurales del país. Y que el desarrollo de los elementos de la estructura agraria estaba obstruido, constituyendo un vital problema relacionado con la autosuficiencia alimentaria que constantemente se había planteado; pero no resuelto. Su preocupación por el campo y los campesinos de nuestro país fue auténtica.

En su campaña política confirmó las causas que generaban el problema y que representaban escollos para lograr el desarrollo de esos núcleos de población campesina y el bienestar de quienes ya habían recibido la tierra.

Hemos intitulado este sexenio como el del agrarismo popular que significa lo relativo al pueblo, lo que es propio de las clases sociales menos favorecidas y lo que está al alcance de los menos dotados económica y culturalmente. El sexenio fue de agrarismo popular; no elitista, y cumplió con un precepto medular que está vigente en la Constitución desde 1917, el artículo 39 de esa Carta Magna que a la letra dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Ergo, todo Presidente de la República que cumpla con el artículo 87 constitucional y proteste cumplir y hacer cumplir o “guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que ella emanen”, está obligado a gobernar para beneficio del pueblo, con el sentido y la intención que la palabra popular encierra.

Como reacción al cumplimiento de esta responsabilidad del gobierno, las élites del país, insisten en considerar al gobierno de Echeverría Álvarez y al de López Portillo como populistas, término peyorativo que emplean, porque se vieron desplazados de la atención preferente del gobierno. En nuestra realidad política, a partir de la Revolución, siempre ha habido y continuará existiendo la confrontación del poder económico, del poder ideológico y del poder político. No es extraño que el término populismo se contraponga con el de elitismo que llegó a éxtasis paranoico con los dos gobiernos neoliberales de economistas, tecnócratas y “colonizados” de: Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, que nos recuerdan episodios históricos que hemos vivido. Ellos desconocieron la historia; ellos la repitieron.

En su *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio nos dice:

Pueden ser definidas como populistas aquellas fórmulas políticas por las cuales el pueblo, considerado como conjunto social homogéneo y como depositario

exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes, es fuente principal de inspiración y objeto constante de referencia.

Se ha dicho que el populismo, no es una doctrina precisa sino un “síndrome”. En efecto, al populismo no le corresponde una elaboración teórica orgánica y sistemática. Ordinariamente el populismo está más latente que teóricamente explícito. Como denominación se adapta fácilmente, no obstante, a doctrinas y a fórmulas articuladas de manera diferente y divergentes en la apariencia, pero unidas en el propio núcleo esencial por la referencia constante al tema central y por la contraposición encarnizada a doctrinas y fórmulas de derivación distinta... Como representación, como quintaesencia del pueblo, es evocado el elemento social que parece menos contaminado por injerencias externas y que se identifica, en países preferentemente agrícolas, con la población rural. El mujik ruso, el campesino-soldado alemán exaltado por Junger y por Walter Darrè, el farmer-pionero norteamericano son ejemplos de esta situación particular. A una carga histórica de la que el campesino es considerado el legítimo portador, se añade un privilegio de tipo ético-antropológico; al hombre de campo se le atribuye “una cierta prioridad moral a causa del carácter natural de su trabajo; de su vecindad con la tierra y del carácter fundamental de la producción agrícola” (Hofstadter, en Ionescu-Gellner, 1971).

El elemento rural, si bien generalmente es privilegiado por el populismo, no es sin embargo constitutivo: en un país con un fuerte índice de concentración urbana el pueblo puede estar formado por la masa de los trabajadores...

Aunque puede asumir un carácter de protesta en contra del ritmo y de los modelos ideológicos del proceso de industrialización, el populismo no es una ideología del atraso, una ideología de retaguardia, no es antiindustrial, no es un movimiento reaccionario. Por el contrario, haciéndose eco de los valores tradicionales y desencadenándose en contra de las oligarquías cosmopolitas y capitalistas externas, favorece, en torno de la Revolución Industrial, una movilización de masas...

Finalmente, Bobbio llega a la siguiente conclusión:

El populismo tiende a permear ideológicamente los periodos de transición, particularmente en la fase aguda del proceso de industrialización. Ofrece un punto de cohesión y de sutura y al mismo tiempo un punto de atención y de coagulación con una capacidad elevada de movilización, presentándose como una fórmula homogénea para las particulares realidades nacionales frente a las ideologías “importadas”, o sea como una fórmula autárquica.<sup>301</sup>

Si a lo anterior agregamos que el populismo excluye la lucha de clases por ser fundamentalmente conciliador y se distingue de los movimientos demócra-

<sup>301</sup> Norberto Bobbio *et al.*, *op. cit.*, tomo L-Z, cap. 1, pp. 1247 y ss.

tas-cristianos por no inspirarse en una realidad trascendente religiosa, el populismo bien entendido, es el cumplimiento de la obligación constitucional que representan las garantías sociales y que el Estado tutela. Además –como escribió Giovanni Carrara (véase *supra*)– una reforma agraria integral no podrá hacerse en forma indicativa, sino en forma compulsiva con apoyo en la legislación. Jamás se podrá vencer el poder económico y los intereses de los terratenientes con sugerencias o recomendaciones. Lázaro Cárdenas, en cierto grado López Mateos y Luis Echeverría Álvarez fueron populistas al favorecer al campesinado nacional en cumplimiento de los mandatos constitucionales. Ya es tiempo de que se revalore el significado de populismo y se le dé, en México, su real sentido.

La ideología del presidente Echeverría puede quedar resumida en los postulados revolucionarios: democracia, nacionalismo, justicia social, estado de derecho, justicia económica –interna y externa–, interdependencia entre los países y distribución equitativa del ingreso.

Este sexenio representa el epílogo del agrarismo revolucionario. Lo que siguió fue otra cosa. Resumiendo: Zapata y el general Cárdenas se levantaron en su tiempo como la tesis agraria de la Revolución mexicana; Madero y Miguel Alemán representan en este periodo revolucionario la antítesis y López Mateos y Echeverría Álvarez la síntesis.

Al término del sexenio quedaron en pie como guía de futuras determinaciones, un conjunto de principios a los que llamo el decálogo agrario de la Revolución mexicana, porque esa fue la ideología agraria que se sintetizó, con todas sus vicisitudes, en 61 años de perseverancia agrarista. Son principios, convicciones, creencias que fueron conquistados con la sangre derramada por más de un millón de campesinos; que han sido revalorados en nuestra conciencia histórica; ponderados aún, por sus naturales enemigos, revitalizados por la acción constante de los gobiernos revolucionarios, algunos con auténtica emoción agraria, otros cumpliendo con sus obligaciones constitucionales. Este repertorio de principios, convicciones y creencias agrarias de las mayorías nacionales, se integran entre otros, por los siguientes enunciados:

1. El latifundio, acaparamiento, concentración –física o económica– de la tierra y las diversas formas de simulación empleadas para violar la ley, constituyen hechos contrarios a la utilidad pública, al bien colectivo y a los intereses superiores de la nación.
2. Es obligación constitucional, imperativo de conducta y acto de estricta justicia social e histórica, restituir la tierra a los pueblos que fueron despojados y, además, repartir aquella que es legalmente afectable entre quienes tienen derecho a recibirla.
3. El reparto de la tierra no agota el contenido de la Reforma Agraria. No constituye un fin, sino un medio que representa el inicio de una acción gubernamen-



tal más amplia y profunda, cuyo objetivo primordial es impulsar al campesino para que con su trabajo se incorpore definitivamente a los sectores productivos y eleve de manera real y efectiva su nivel de vida.

4. Son conquistas definitivas de la lucha agraria: el ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad en explotación.

5. Es de interés nacional lograr el equilibrio de la tasa de desarrollo agrícola del país con la tasa de desarrollo industrial y acabar con los graves desajustes, diferencias y lacerantes contrastes que existen entre la comunidad urbana y la comunidad rural.

6. La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y privada, es factor fundamental para la producción y la productividad agropecuarias.

7. La legislación agraria es esencialmente dinámica y debe mantenerse en constante ajuste con la realidad socioeconómica, a fin de lograr la cabal realización de las metas de la Reforma Agraria.

8. El Gobierno tiene el deber ineludible de hacer una justa y equitativa distribución del ingreso nacional y una más efectiva aplicación de los principios de justicia social distributiva, con el objeto de que el campesino y su familia tengan igualdad de oportunidades con el resto de la población.

9. El bienestar del campesino produce la estabilidad de nuestras instituciones y el progreso y bienestar de la nación.

10. Para todo gobierno legítimamente constituido, las anteriores conquistas obtenidas en la lucha agraria son irreversibles. Constituyen en el presente y en el futuro un punto de partida de la acción para alcanzar estadios superiores de justicia social en beneficio de los sectores rurales del país.

La intensidad del agrarismo va ligada a la decisión de la suprema autoridad agraria. Por ello, sus características a través del tiempo, van siguiendo la emoción, voluntad y acción de los gobiernos. La razón es sencilla y clara: la justicia agraria jamás podrá dejarse al sentimiento o conformidad de los terratenientes. Es el gobernante quien promueve la ley y la ejecuta cabalmente, demostrando así su conciencia histórica y sensibilidad justiciera. El campesino sabe que puede esperar todo del gobierno y nada de quien hace de la tierra un instrumento de explotación de los hombres.

El deseo de justicia agraria se ha manifestado constantemente con características diferenciales en el tiempo. Su cumplimiento no ha sido continuo; ha tenido tropiezos y contra él se han levantado obstáculos. En ocasiones ha quedado latente para volver a tener manifestaciones reales en las voces y escritos de líderes campesinos, legisladores, escritores y gobernantes. Por ello, el sentido de justicia agraria propició la formación de convicciones basadas en realidades sociales y económicas o bien, en valoraciones personales que tiempo después estructuraron la ideología agraria. Paralelamente la otra fuerza –la negativa– el acaparamiento de la tierra, siguió su curso.

En diciembre de 1974 en pleno sexenio formulé algunas reflexiones para el mejor logro de las metas de nuestra reforma agraria:

1. Pensamos que es necesario adicionar el artículo 27 Constitucional con el objeto de que los derechos ejidales y comunales, la organización, naturaleza y características del ejido queden incorporadas a nuestra norma fundamental y no sean sólo objeto de regulación jurídica por parte de la legislación reglamentaria. Invito a los Senadores miembros de la Confederación Nacional Campesina a reunirnos con los señores Diputados a fin de redactar la Iniciativa respectiva e intercambiar opiniones con las autoridades competentes del Ejecutivo Federal.
2. Encontrándonos en la segunda etapa de la Reforma Agraria caracterizada por la organización económica para la producción y por el pleno desarrollo de la estructura agraria, no considero conveniente la existencia de dos tipos de política como son: la agraria y la agrícola; y de dos dependencias del Ejecutivo; el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Agricultura. Pensamos que debe existir una sola Dependencia del Ejecutivo Federal que maneje los asuntos relacionados con la organización y producción de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades del país. La entrega de la tierra, el crédito, la organización y la técnica deben ser simultáneas y no sucesivas.
3. Consideramos necesario que los programas de inversión que se apliquen al campo durante el próximo año deben apoyar las actividades productivas agropecuarias y también la consolidación de nuevas formas de organización, administración, comercialización e industrialización de la producción ejidal y comunal. Asimismo se debe apoyar financieramente y con sentido unitario la extensión agrícola y la capacitación campesina.
4. Consideramos necesario que exista mayor sentido de responsabilidad entre quienes manejan los créditos que se otorgan a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
5. Consideramos que es necesario ampliar la seguridad y certeza jurídicas en la tenencia de la tierra. En los ejidos, mediante la ejecución de las resoluciones presidenciales publicadas; la clara definición de los derechos ejidales por medio de la entrega de un número mayor de certificados agrarios y títulos de usufructo parcelario; los deslindes y replanteo de linderos, la renovación constante de autoridades ejidales y la plena participación de ejidatarios y comuneros en todos los asuntos relacionados con sus propiedades. En la propiedad comunal, incrementando el número de Resoluciones Presidenciales de reconocimiento, titulación o confirmación de bienes comunales, el arreglo definitivo de los problemas de tenencia y la recuperación de tierras comunales que están indebidamente en manos de particulares. Por lo que hace a la auténtica pequeña propiedad en explotación, entregando un mayor número de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria.
6. Para dar mayor seguridad a la tenencia de la tierra, también es necesario establecer una política definida frente a los problemas de los nacionaleros, o sean aquellos campesinos que ocupan con anterioridad a la reforma del Código de

1942, terrenos nacionales y que no han podido obtener, hasta la presente fecha, una definición clara de sus derechos sobre la tierra que ocupan.

7. Consideramos necesaria y así lo haremos, la revisión constante de la legislación agraria y de las leyes relacionadas con los problemas del campo a fin de eliminar, si existen, los obstáculos que puedan frenar el desenvolvimiento de nuestra estructura agraria y el progreso del campesino.

8. Consideramos necesario para la pronta y expedita impartición de justicia, en caso de existir rezago de expedientes agrarios, apoyar la demanda de nuestra central campesina con objeto de crear la Sala Agraria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, insistimos en que los expedientes sobre inconformidades por resoluciones de límites entre terrenos comunales, dejen de ser competencia del Pleno de la Suprema Corte y se canalicen a la Sala competente.

9. Vemos con inquietud que no se ha logrado en los niveles administrativos medios e inferiores, la plena coordinación entre las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal que actúan en el campo, ocasionando desperdicios de esfuerzos, gastos innecesarios y muchas veces contradicciones que redundan en perjuicio de los campesinos.

10. Deseamos que la Escuela Rural se consolide en nuestros Estados y cumpla sus elevados propósitos y que los maestros respondan con elevado sentido de responsabilidad a la misión que la Revolución y su propia vocación les ha encomendado.

Como hemos visto, el agrarismo pleno llegó a su cúspide en el sexenio del presidente Echeverría Álvarez. Al terminar su administración, otros problemas ocuparon la atención de los sucesores; el agrarismo comenzó a declinar. La ley del péndulo volvió a aparecer en nuestra realidad histórica.

#### *Acción legislativa*

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del Sector Agrario.

Ley Federal de Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 16 de abril de 1971). Comisiones Agrarias Mixtas (*Diario Oficial* del 16 de abril de 1971).

1971, Centro de Capacitación Agropecuaria y de Riego y Drenaje del Río Bravo, Tamaulipas.

Cuerpo Consultivo Agrario (*Diario Oficial* del 16 de abril de 1971).

Consejo Nacional de Desarrollo Agrario (*Diario Oficial* del 16 de abril de 1971).

1971 (24 de agosto) Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos.

1971, Dirección General de Extensión Agrícola.

Fideicomiso de apoyo a la Industria Rural. (*Diario Oficial* del 16 de abril de 1971).

Fondo Nacional de Fomento Ejidal (*Diario Oficial* del 16 de abril de 1971).

Centro Coordinador para el Desarrollo de la Región Huicot (*Diario Oficial* del 10 de noviembre de 1971).

1971 (septiembre), Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (Boruconsa).

Comisión de Estudios del Lago de Texcoco. Comisión Intersecretarial (*Diario Oficial* del 31 de agosto de 1971).

1972 (11 de enero), Comisiones de Planeación y Operación de la Zafra.

Acuerdo por el que se crea una Comisión Intersecretarial de colonización Ejidal, encargada de elaborar y ejecutar, con carácter preferente, planes regionales para la constitución, y repoblación, en su caso, de nuevos centros de población ejidal (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1972).

Ley Federal de Aguas (*Diario Oficial* 2 de enero de 1972).

1972, Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales, Fideicomiso del Limón.

1972 (28 de agosto), Comisión México-Americana para la Erradicación del Gusano Barrenador.

Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1972).

1972 (29 de septiembre), Centros Conasupo de Capacitación Campesina, S.C. (Ceconca).

Fideicomiso para la Adquisición de Crías Hembras de Ganado Bovino de Razas Especializadas en Producción de Leche para su Crianza, Desarrollo y Venta en Estado de Gestación a Pequeños Ganaderos y Ejidatarios (*Diario Oficial* del 10 de noviembre de 1972).

Fideicomiso para la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal. (*Diario Oficial* del 1o. de marzo de 1972).

1972, Plan Chontalpa.

Adición y reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 6 de mayo de 1972).

1972, Programa Nacional de Inversión y Desarrollo Campesino.

Comités Directivos de los Distritos de Riego (*Diario Oficial* del 11 de enero de 1972).

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (*Diario Oficial* del 20 de marzo de 1972).

Decreto por el que se establece una Unidad Industrial de Explotación Forestal en favor de Productora Forestal y Villa Madero, S. de R.L. de C.V., en los Municipios de Acuitzio y Madero, Estado de Michoacán (*Diario Oficial* del 20 de marzo de 1972).

Comisión de Aguas del Valle de México (*Diario Oficial* del 18 de agosto de 1972).

Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. (*Diario Oficial* del 6 de noviembre de 1972).

Reformas (*Diario Oficial* 15 de diciembre de 1972).

Comités Directivos de las Unidades de riego para el Desarrollo Rural.

Comité para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (*Diario Oficial* del 6 de noviembre de 1972).

1972, Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

1972, Plan Benito Juárez.

1972 (27 de octubre), Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (Liconsu).

1972 (25 de abril), Nacional de Servicios Agropecuarios, S.A. de C.V.

- 1972, Trigo Industrializado Conasupo, S.A. (Triconsas).  
Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal, encargada de elaborar y ejecutar, con carácter preferente, planes regionales para la constitución y repoblación, en su caso, de nuevos centros de población ejidal (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1972).
- 1973, Programa Nacional de Desmontes.  
1973 (4 de septiembre), Fideicomiso Ganadero Ejidal de.  
Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los trabajadores del Instituto Mexicano del Café (*Diario Oficial* del 6 de febrero de 1973).
- 1973 (27 de junio), Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural.  
Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano (Conaim) (*Diario Oficial* del 23 de julio de 1973).
- 1973 (octubre), Distribuidora Conasupo del Sur, S.A. de C.V.  
1973 (31 de octubre), Distribuidora Conasupo del Centro, S.A. de C.V.  
1973, Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural.  
1973 (15 de julio), Comisión Agraria Mixta del Distrito Federal.  
Comisión intersecretarial para el mejoramiento social, económico, educativo y cultural de las comunidades rurales e indígenas del país (*Diario Oficial* del 28 de noviembre de 1973).
- Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria (*Diario Oficial* del 21 de septiembre de 1973).
- 1973 (31 de octubre), Distribuidora Conasupo del Sureste, S.A. de C.V.  
1973 (28 de junio), Fideicomiso para el Fomento de la Producción Industrialización y Comercialización de la Lana.  
Secretarías y Departamentos de Estado para el Mejoramiento Social, Económico, Educativo y Cultural de las Comunidades Rurales e Indígenas del país. (*Diario Oficial* del 20 de agosto de 1973).
- 1974 (11 de febrero), Fideicomiso para el Desarrollo de Proyectos Silvícolas Industriales.  
1974 (25 de octubre), Aceitera de Guerrero, S.A. de C.V.  
Comisión del Lago de Texcoco (*Diario Oficial* del 30 de mayo de 1974).  
Juntas Locales de Sanidad Animal (*Diario Oficial* del 13 de diciembre de 1974).  
Fideicomiso para Financiar Programas Agropecuarios para cinco nuevos Centros de Población Ejidal Denominados: Ley Federal de Aguas, B.C.S. (30 de junio de 1974).  
Juntas Locales de Sanidad Vegetal (*Diario Oficial* del 13 de diciembre de 1974).  
1974 (24 de abril), Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí, S. de R.L.  
Escuela Nacional de Fruticultura de la Comisión Nacional de Fruticultura (*Diario Oficial* del 21 de enero de 1974).  
1974 (17 de abril), Complejo Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A.  
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (*Diario Oficial* del 8 de noviembre de 1974).

- Comités Regionales de Sanidad Vegetal (*Diario Oficial* del 13 de diciembre de 1974).
- 1974 (9 de enero), Fideicomiso para Apoyo a la Ganadería de los Estados de Sonora y Baja California, 23 de septiembre de 1974. Servicios Ejidales, S.A. de C.V.
- Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial* del 23 de diciembre de 1974).
- Reforma a los artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1974).
- 1974, Plan de Mejoramiento Parcelario.
- Programa Nacional de Regulación de Derechos Agrarios Individuales.
- 1974 (17 de abril), Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V.
- Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Banco de Crédito Rural de Occidente, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Banco de Crédito Rural del Norte, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Comité Nacional de Fertilizantes (*Diario Oficial* del 24 de abril de 1975).
- Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R.L. de I.P. y C.V. (*Diario Oficial* del 18 de marzo de 1975).
- Banco de Crédito Rural Peninsular, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Banco de Crédito Rural del Noreste, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Banco de Crédito Rural del Istmo, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (*Diario Oficial* 9 de julio 1975).
- Banco de Crédito Rural del Golfo, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario. (*Diario Oficial* del 9 de julio de 1975).
- Comisión Intersecretarial del Limón (*Diario Oficial* del 7 de marzo de 1975).
- Banco de Crédito Rural del Centro, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.A. (*Diario Oficial* del 7 de julio de 1975).
- Patronatos Estatales de Fertilizantes (*Diario Oficial* del 24 de abril de 1975).
- 1975 (marzo), Industrias Conasupo, S.A. de C.V. (Iconsa).
- 1975 (3 de junio), Promotora Ejidal, S.A.
- 1975, Plan Nacional Ganadero.
- 1975, Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina.
- Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., Banrural (*Diario Oficial* 7 de julio de 1975).
- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (*Diario Oficial* del 3 de enero de 1975).
- Comisión Tripartita Agraria (*Diario Oficial* del 13 de noviembre de 1975).

Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri (*Diario Oficial* del 11 de febrero de 1975).

Comisión Intersecretarial del Limón (*Diario Oficial* del 7 de marzo de 1975). Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el Decreto de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, relativas a la transformación en Secretarías de Estado, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del Departamento de Turismo (*Diario Oficial* del 3 de enero de 1975).

Comité Nacional de Fertilizantes (*Diario Oficial* del 24 de abril de 1975).

Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V. (*Diario Oficial* del 12 de mayo de 1975).

Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L.I.P. y C.V. (*Diario Oficial* del 9 de julio de 1975).

Creación de las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra y su Reglamento (*Diario Oficial* del 23 de octubre de 1975).

Reglamento para la Junta de Conciliación y Arbitraje y Controversias Azucareras (*Diario Oficial* del 28 de octubre de 1975).

Reglamento del artículo 124 de la Ley Federal de Aguas (*Diario Oficial* del 3 de diciembre de 1975).

Decreto por el que se aprueba el Convenio de Panamá, constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (*Diario Oficial* del 8 de enero de 1976).

Ley General de Crédito Rural (*Diario Oficial* 5 de abril 1976).

Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. *Diario Oficial* del 5 de abril de 1976.

Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo. (*Diario Oficial* del 17 de marzo de 1976).

Comisión del Plan Nacional Hidráulico (*Diario Oficial* del 6 de mayo de 1976).

Ley de Sociedades de Solidaridad Social (*Diario Oficial* del 27 de mayo de 1976).

Reforma a los artículos 117, 126, 130, 155, 166, 167, 168, 169 y 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 29 de junio de 1976).

Departamento de Pesca (*Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1976).

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicación: 2,208

Superficie (ha): 12'243,313

Beneficiados: 573,288

Ejecutadas: 2,202

Superficie entregada (ha): 13'328,852

### **Séptima etapa: agrarismo inercial**

José López Portillo (1976-1982)

Desde su protesta como candidato del PRI en el Palacio de los Deportes en esta ciudad de México (5 de octubre de 1975), el licenciado José López Portillo

centró su atención en la producción social, pública y privada. La convocatoria la llamó alianza para la producción. Expresó:

Le propondremos al pueblo de México una alianza para la producción. Este magno esfuerzo nacional debe responder prioritariamente a nuestras carencias más inmediatas y al mismo tiempo orientarse a fortalecer y a ampliar las bases materiales e institucionales de un desarrollo económico más justo, permanente y estable. Por ello debe recibir atención principal el vigorisamiento de la capacidad nacional para alimentar, vestir y dar habitación a las grandes mayorías populares y a la vez iniciar un esfuerzo serio y sistemático para abrir nuevos campos de inversión con grandes proyectos que respondan en lo fundamental a la dotación de recursos naturales de que dispone el país, buscándose su explotación racional y ordenada. Nuestros bosques, nuestros mares y nuestras minas, en particular, deben constituirse en el eje de la nueva etapa de desarrollo iniciada por el gobierno del Presidente Echeverría, que a nosotros toca continuar y profundizar. “La alianza para la producción debe inscribirse en un programa general y de largo plazo que al mismo tiempo que defina con precisión las prioridades del desarrollo nacional, establezca con claridad los términos de las relaciones entre el Estado, el sector privado nacional y el capital extranjero, así como las formas de participación de los trabajadores que aseguren una efectiva justicia distributiva. Las complejidades del desarrollo presente y futuro del país exigen por tanto un esfuerzo fundamental y el que dicho esfuerzo responda de manera ordenada a criterios racionales que hagan compatible la expansión económica con el desarrollo social. Para ello contamos sin duda alguna con 30 años de experiencia en la construcción de una economía mixta y con una Constitución Política dentro de la cual deberá inscribirse la actividad productiva y la vida ciudadana de los mexicanos. Afirmadas esas bases fundamentales se logrará un impulso sostenido en el incremento de la oferta de todas las demás actividades productivas; públicas, sociales y privadas. De este modo, combatiremos la inflación con verdadera eficacia.

Es interesante observar que en esta protesta como candidato, López Portillo —por primera vez— se refirió a las clases medias que la revolución había producido; antes los políticos y los revolucionarios jamás abordaron este tema por temor a parecer conservadores. Dijo:

En rigor sociológico, las clases medias contemporáneas son creación de la revolución, expresión económica del equilibrio como objetivo buscado y nunca de la mediocridad más ligada a la sociedad de consumo que a los intereses nacionales. De origen soy clase media. Hijo de un militar modesto, empleado público, e intelectual. Fui educado en las escuelas de la revolución. Supe de penurias y de la necesidad de cubrir apariencias. Mi madre alargaba milagrosamente el salario de los dos empleos de mi padre. Pertenezco a una generación que, cuan-



to tuvo que manifestar en la calle, fue en favor de la expropiación petrolera. Así se entiende mi vocación revolucionaria.

Ya entrado en el agrarismo revolucionario, expresó:

Producir por producir no tiene sentido social. Hacerlo en beneficio de una clase es injusticia. El propósito debe ser producir más y mejor lo que hace falta y distribuirlo mejor. La estructura productiva deberá irse adaptando a los patrones del consumo básico de las familias, y éstas al modelo de país que queremos ser. El abastecimiento suficiente de alimentos y de bienes indispensables de consumo tiene prelación. La asignación de los recursos de toda índole, a ese propósito, es un compromiso social ineludible. La inversión privada tiene aquí una responsabilidad y una oportunidad. Estoy seguro de que sabrá responder con eficiencia y rapidez. Asumo la responsabilidad de que el estado asegurará al pueblo de México por lo menos un abastecimiento adecuado de alimentos y de los bienes estratégicos, fundamentalmente, energéticos.<sup>302</sup>

Asimismo, al rendir su protesta como Presidente de la República (1o. diciembre de 1976), ante el Congreso de la Unión, insistió sobre el tema que más le preocupaba: la producción del sector agropecuario. Los mismos principios sobre los que se asienta la reforma agraria, tomaron otro cariz, cuando señaló:

La suma de acciones ordenadas y coordinadas dará contenido actual a la Reforma Agraria y cobertura en su doble responsabilidad de producir con suficiencia y hacer justicia a los trabajadores todos, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y a esa población creciente, la de los jornaleros que prestan sus servicios a sus propios compañeros, factores ambos de la producción. Con todo realismo, con la ley en la mano y sus posibilidades de modificación en la mente afrontaremos los extremos críticos del problema: limitaciones reales de reparto, latifundismo, minifundismo, inversiones, improductividad, rentismo y simulaciones, vocación de la tierra. Me niego caer en las trampas de la ilegalidad o la de los recíprocos aniquilamientos. La Revolución Mexicana tiene suficiente dinamismo para superar, dialécticamente los conflictos mediante fórmulas que compatibilicen seguridad y eficacia con justicia. Está en nuestro imperativo nacional enriquecer el lúcido manantial de nuestro agrarismo. La Reforma Agraria es México y seguirá nutriendo al país y a su hambre de justicia. Sin abandonar los esfuerzos en las zonas de riego altamente productivas, estableceremos distritos de temporal para proteger y enriquecer el recurso renovable que es la tierra estimulando además investigaciones científicas, técnicas y sociales y las inversiones necesarias para aprovechar mejor nuestros trópicos. En una sola Secretaría manejaremos tierra y agua como núcleo del sector. A la de la Refor-

<sup>302</sup> *Tomas de protesta a candidatos a la Presidencia de la República, op. cit.*, pp. 109 y ss.

ma Agraria la reforzaremos con los tribunales agrarios. Reiteramos que íntegra la administración pública con el Presidente a la cabeza, abocará con ímpetu su acción denodada al ámbito rural (*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados. 1o. de diciembre de 1976).

Su afán fue, desde los primeros planteamientos, que el sector agropecuario se dedicara a la producción de alimentos básicos, por lo que dirigió la actividad de diferentes secretarías de Estado a crear distritos en zonas de temporal para aprovechar estas tierras, organizando a campesinos —ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios— para la producción agrícola, pues de ésta forma se ampliaban los mercados internos, satisfaciendo el abasto y consumo nacionales, tanto de materias primas para la industria, como para el consumo alimentario de productos. Así lo expresó en su primer Informe de Gobierno (1o. de septiembre de 1977):

De ahí que insistimos: hacerle justicia al campesino no es sólo compromiso revolucionario e imperativo de justicia, sino condición general del desarrollo: del campo tenemos que alimentarnos; disponer de materias primas renovables para la industria y la exportación, y en el campo habremos de ampliar nuestro mercado interno. Por ello asignamos máxima prioridad al sector agropecuario, a cuyo servicio agrupamos todas las dependencias de la federación y sus organismos y empresas bajo un solo mando, y además pactamos alianzas relativas con los Estados. Contamos ya con un plan que en función de objetivos sectoriales y metas específicas tiende a racionalizar acciones, coordinar esfuerzos, identificar responsabilidades y abatir costos. La ejecución de estos propósitos requiere la colaboración de todos los funcionarios que, en diferentes instancias, habrán de contribuir al cambio colectivo. Buscamos instaurar compromisos recíprocos entre productores e instituciones. Los logros y los procedimientos habrán de confrontarse cada vez, con la disponibilidad de recursos y con la distribución del beneficio obtenido. La producción de alimentos básicos constituye el objetivo principal del sector. Este año queremos aumentar sustancialmente la producción cosechando 10 millones de toneladas de maíz, más de 1 millón de toneladas de frijol, 2 millones de toneladas de trigo, 4.2 millones de toneladas de sorgo y medio millón de toneladas de arroz. Para estos y otros cultivos hemos sembrado 16 millones de hectáreas.

Con relación al problema agrario, el presidente López Portillo manifestó:

La sobrepoblación en el campo y la falta de alternativa de empleo presionan sobre la tierra y el sistema distributivo de la riqueza que se concibió con la Reforma Agraria. Aunque admitamos la existencia de tierras repartibles, incluidos latifundios y simulaciones, es ya evidente que la disponible, por la vía simple del reparto no va a resolver la demanda de ocupación y justicia del campesino.

No todos los aspirantes a tierra, con derechos o expectativas, podrán alcanzarla y, a plazo fatal, tenemos que admitir que se va a terminar. Ni aun disminuyendo superficies e índices, podríamos resolver el problema. Ello sin incluir el cuello de botella de las operaciones administrativas que tendrían que cumplirse y que se adicionarían al rezago de los trámites agrarios. Si a estos hechos, añadimos ambigüedades y lagunas del derecho agrario entenderemos las actuales tensiones que vivimos. Tenemos que entender que la demanda de trabajo en el campo no podrá resolverse con simples actividades agrícolas. El destino moderno del empleo se orienta cada vez más a actividades industriales y, sobre todo, servicios. El cambio de estructura cualitativa de nuestra población, de la economía rural a la urbana, es irreversible. Ocurre simplemente que nos tocó vivir en la mitad del torbellino, cuando la población se multiplica, el campo expulsa brazos, y las ciudades todavía no los pueden absorber por la velocidad de las arribazones. Invasiones e indefiniciones en el campo y precarismo en la ciudad son la expresión cotidiana del fenómeno. De ahí que insistamos que la solución completa del problema agrario no está en el campo, sino en el reordenamiento de nuestra economía. Obvio que ello no nos libera de la responsabilidad de llevar la Reforma Agraria a sus últimas consecuencias. El Estado entregará la tierra que la ley demanda, para que se trabaje. No queremos ni tierras, ni aguas ociosas y menos aún hombres ociosos. No más simulaciones ni en el latifundio ni en el ejido. Queremos que, mediante el trabajo, se conjuguen en interés general. Así intensificamos las tareas para abatir el gran rezago que existe en el proceso del reparto y definiciones sobre la tenencia. Iniciamos en Querétaro un esfuerzo piloto concentrado, para resolver en el corto plazo todos los asuntos agrarios pendientes. A la fecha, se han ejecutado resoluciones por más de un millón de hectáreas, para beneficio de 7,800 familias campesinas y se han expedido y entregado 675,000 certificados que garantizan los derechos individuales de ejidatarios, comuneros, colonos y nacionaleros. Con ello no se desea iniciar una carrera para superar marcas, sino afectar cuanto antes todo lo afectable, y dedicar todos los esfuerzos a la fundamental etapa de organizar en el sistema correcto de comercialización. Uno de los problemas agrarios más relevantes lo constituyó la inconformidad manifestada por los agricultores de Sonora afectados por la expropiación de 37 mil hectáreas, incluidas en el Decreto publicado el 19 de noviembre de 1976, contra el que todos se fueron al amparo. Ratificamos los efectos del reparto decretado. Los campesinos dotados no devolverán ni un centímetro de tierra. En términos constitucionales, para dar firmeza definitiva al procedimiento, se propone la indemnización debidamente valuada en 17 mil quinientas hectáreas, a auténticos pequeños propietarios acreditados que resultaron, afectados sin duda, por la premura del procedimiento. Con plena conciencia tomamos la decisión, para llevar paz productiva, seguridad jurídica y tranquilidad social a una zona próspera, fundamental para la agricultura nacional y evitar enfrentamientos legales y aún de hecho, de generaciones de mexicanos de carácter recio y gran capacidad, que queremos ver mejor orientados y no desviados a luchas inacabables y estériles. La oportunidad

de la solución ha propiciado el compromiso de los hombres de Sonora de iniciar de inmediato un plan completo de agroindustrialización por varios miles de millones de pesos, que generará empleos. Así se aliviará, en sus causas, la presión sobre la tierra. Me someto al juicio imparcial de la historia. Para prevenir, evitar y resolver mejor los problemas agrarios, estamos revisando la legislación que los rige. Tenemos proyectos para la creación de los tribunales agrarios y para la reconstrucción y organización colectiva de las unidades de producción por reagrupación de tierra mediante múltiples formas de asociación entre los diferentes tipos de productores entre sí y con el Estado. Estudiamos asimismo iniciativas para igualar en condiciones a todos los sujetos de derecho agrario; definir no sólo la pequeña propiedad, sino al pequeño propietario; así como para resolver las incongruencias legales que de un lado propician simulación y de otro castigan productividad. El régimen no admite ningún crecimiento que se apoye en la injusticia o en la explotación del hombre y su familia. Por ello nos preocupa la condición de los jornaleros, que ni tienen y quizá ni alcanzarán tierras, la Reforma Agraria no los puede proteger por la vía del reparto; pero sí por las leyes del trabajo, compensando su debilidad mediante su organización ahora incipiente. El asunto merece la atención nacional si se considera que la legislación laboral está básicamente orientada a defender el trabajo industrial. En el campo, cada vez con más frecuencia, conforme se avance en reparto y organización, ejidatarios, pequeños propietarios y comuneros, serán los patrones de los jornaleros. Cómo equilibrar esa relación, es problema que nos debemos plantear. Invito a esta soberanía a contemplarlo y a actuar. No podemos diferir más la prioridad que debemos al campo. Así lo deben entender la industria, las ciudades, los consumidores. No hay alternativa: o atendemos a nuestros campesinos, o no hay justicia, ni progreso, ni expectativas sanas para la nación. Si la agricultura es la base de la economía, la industria constituye su fuerza dinámica.

En su Cuarto Informe de Gobierno, López Portillo anunció el envío de la iniciativa de Ley de Planeación y Fomento Agropecuario, expresando que en ella se contemplan dos importantes urgencias para el país: la programación de la producción señalando metas conforme a las necesidades nacionales y la determinación del mejor uso del suelo, del agua y de la organización de los productores. Más adelante comentaremos su contenido.

Su sexto informe fue un balance de lo alcanzado en el desarrollo agropecuario que de acuerdo con las cifras dadas a conocer, la producción del sector alcanzó volúmenes impresionantes. Lo dicho por el presidente López Portillo fue lo siguiente:

Razones de justicia social y soberanía nacional nos impulsaron a dar prioridad a la producción de alimentos. El propósito era acabar con la dependencia del exterior en granos básicos, riesgosa para nuestra autonomía económica y polí-

tica, y acortar el creciente rezago de la población rural frente a la urbana, provocado por las características del desarrollo del país. Los resultados obtenidos han sido alentadores y justifican ampliamente nuestra decisión. La alianza para la producción, entre estado y campesinos, permitió que el volumen de los diez principales cultivos, que en 1977 era de 19 millones 987 mil toneladas, se elevara en 1980 a 23 millones y medio y que en el ciclo agrícola 1981 el país lograra producir 28 millones 600 mil toneladas de granos y oleaginosas, es decir 60 por ciento más que hace 6 años. A partir de marzo de 1980, propuse a la nación el Sistema Alimentario Mexicano, en diciembre de ese mismo año, este honorable Congreso de la Unión aprobó la Ley de Fomento Agropecuario. Ambos instrumentos han vigorizado nuestras tareas en el campo, de manera que pudimos llegar a la meta que nos propusimos: ser autosuficientes en maíz, frijol, arroz y trigo. Así, la alimentación de un pueblo que ha crecido a más de 11 millones de personas de 1976 a la fecha, está garantizada. En trigo, durante el ciclo invernal 1981-1982, se logró una extraordinaria cosecha sin precedente de 4 millones 300 mil toneladas, con lo cual logramos con amplitud la autosuficiencia en este cereal. Durante el periodo que se informa, se batieron registros en la producción de maíz frijol y arroz, con 14 millones 765 mil toneladas, 1 millón 469 mil y 644 mil toneladas, respectivamente. Los incrementos fueron del orden de 19, 51 y 41 por ciento en relación con el año anterior. Al conseguir la autosuficiencia en estos productos echamos abajo lastres que pesaban sobre la conciencia nacional. Ahora el país cuenta con las reservas de granos más elevadas de su historia. Nuestros campesinos desmintieron así a los fatalistas; a aquellos escépticos que siempre han puesto en tela de duda la capacidad de la nación para seguir avanzando en la independencia y la justicia. Nuestra frontera agrícola se amplió en la presente administración, en 3 millones, 350 mil hectáreas, 2 millones 387 de temporal y 963 mil de riego, la mayor superficie abierta al cultivo durante un sexenio en la historia de México. El esfuerzo fue totalizador y así el sector agropecuario reconquistó su dinamismo y superó el abandono, al mantener una tasa promedio anual de crecimiento de 4.5 por ciento. En 1981 el desarrollo fue extraordinariamente elevado con un 8.5 por ciento, es decir, crecimos 8 veces más rápido que en los seis años anteriores, lo que subrayamos con legítima satisfacción. Fue un logro. Es importante descartar también, que sin el esfuerzo del SAM hubiéramos requerido importar varios millones de toneladas de granos y oleaginosas y no hubiéramos alcanzado un aumento importante en el empleo y bienestar campesino, con lo que nuestras ciudades se verían más agobiadas.

Acreditar el mérito de este hecho a los campesinos del país es un acto de estricta justicia. A ellos, que durante este tiempo se la jugaron por México, a despecho de sus carencias ancestrales, de la incomprensión de muchos y hasta de las condiciones climatológicas adversas, mi más sincero, caluroso y cabal reconocimiento. El Sistema Alimentario Mexicano, ha dejado de ser un programa del Gobierno para convertirse en tarea fundamental de la nación; en el replanteamiento exitoso del papel de la agricultura en el desarrollo del país, con proyec-

ción a otras naciones que han aceptado sus principios básicos y que comparten con nosotros la prioridad de alimentar a su pueblo sin menoscabo de su soberanía nacional, dentro de un nuevo esquema de desarrollo, en el que se concilien producción, distribución y consumo de alimentos, con fortalecimiento del ingreso de los campesinos, soberanía, política y justicia, en un mismo y noble esfuerzo. Quiero destacar que el éxito de la prioridad alimentaria, se dio dentro de las instituciones dinámicas de la reforma agraria, activada por la Ley de Fomento Agropecuario. Los campesinos de México con el apoyo del Estado convirtieron la revolución, en producción eficiente. Para eso se repartió la tierra, para trabajarla y hacerla producir, no para enriquecer estadísticas con qué calmar exigencias revolucionarias. No es suficiente la igualdad, que se deriva del reparto. Se puede repartir miseria igual. Necesaria es la justicia que sólo se da si hay producción con qué mejorar. De ahí nuestro recio esfuerzo en elevarnos del reparto, al fomento de la producción. Está ya probado que, con las formas de tenencia de la tierra, aliadas entre sí y con el Estado, se puede llegar a formas superiores de organización del trabajo agrícola. Esta es la real revolución que se inicia, claro, con la satisfacción del reparto; pero que sólo se conforma con la producción, que es la garantía real de justicia al campesino y la seguridad de la soberanía para la nación (*Diario de los Deates*, Cámara de Diputados, septiembre 10. de 1982).

En realidad, México dio un paso muy importante en materia alimentaria en el sexenio que analizamos, en virtud de que la agricultura de temporal en los distritos que fueron creados, sumó su producción de alimentos básicos a la agricultura comercial y de exportación que también recibió apoyos. No cabe duda: la independencia alimentaria de la nación, sostiene nuestra soberanía.

#### *Leyes y acuerdos*

La Ley de Fomento Agropecuario (L.F.A.) fue aprobada el 24 de diciembre de 1980, después de prolongados y arduos debates en el Congreso de la Unión. Se debe tener en cuenta que los dos ordenamientos legales sobre los cuales se apoyó la acción del gobierno, fueron el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que precedió a la ley que comentamos y ésta misma. La primera fue publicada en marzo de 1980. De acuerdo con el SAM, se propone un ambicioso proyecto o sea, esquema de producción de alimentos básicos, encaminados a la autosuficiencia, tanto para el sector agropecuario como al pesquero que el gobierno impulsó decididamente, fortaleciendo y regulando el régimen cooperativista que por la desorganización y escandalosa corrupción había entrado en crisis.

Ibarra Mendivil comenta:

El SAM parte de un análisis global y estructural del problema agropecuario y alimentario del país. El diagnóstico que lo sustenta reconoce en toda su mag-

nitud la crisis del sector y sus causas fundamentales. Es el reconocimiento oficial de que la polarización de la agricultura y el privilegio a la agricultura capitalista no sacarían al país de la crisis agrícola en que se encontraba. Además, se acepta que México vivía un peligro de desnacionalización y pérdida de la soberanía tecnológica y económica, derivados de la insuficiencia en la producción de alimentos. Por eso los objetivos centrales que se plantea el SAM, son: 1. elevar la producción de alimentos básicos y su distribución; y, 2. mejorar la dieta alimenticia de las capas pobres del país. La estrategia de la producción de alimentos había que centrarla en un impulso “sin precedente” al sector temporalero, redoblando el apoyo a los distritos agropecuarios de esas zonas, abriendo nuevas tierras al cultivo y transformando la ganadería extensiva en un sistema intensivo. El Estado se asigna un papel central y prioritario en todo este impulso a la producción, que se concibe también como una “revitalización” de su alianza con los campesinos y las comunidades pesqueras (léase una recuperación de la legitimidad y consenso en el explosivo campo mexicano). Ello sería así porque el Estado participaría en tres esferas fundamentales: *a*) asumiendo compartidamente los riesgos de la producción; *b*) subsidiando por la vía de insumos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico a nivel de predios, y *c*) apoyando la organización campesina. El proyecto estatal no aspira a transformar los distritos de riego, donde se encuentran los agricultores ricos. Se propone incorporar a la producción capitalista a los sectores de economía campesina atrasada y de subsistencia. Es un proyecto esencialmente de “política agrícola”, productivista y no de “política agraria”. No intenta, pues, satisfacer la demanda de tierra. Es, además, una medida en busca de legitimidad que pretende evitar explosiones sociales. También se propone arraigar a los campesinos en sus lugares de origen, evitando las conflictivas migraciones del campo a la ciudad.<sup>303</sup>

Ya hemos apuntado que los objetivos fundamentales de la Ley de Fomento Agropecuario, como consecuencia del sistema alimentario mexicano, fueron apoyar a las diferentes formas de tenencia de la tierra para obtener la autosuficiencia alimentaria que al lograrse, nos traería la independencia alimentaria de la nación.

En términos generales la Ley de Fomento Agropecuario ofrece nuevas formas de asociación de los productores; apoyos a estas asociaciones y a los distritos temporaleros en los cuales radican los más desvalidos de los campesinos. El Estado buscó a través de la alianza para la producción y de la LFA una asociación con los productores agropecuarios y creó otras instituciones de apoyo como fueron el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco) la comercialización directa para evitar intermediarios y la asistencia técnica o extensión agrícola. Además, se capitalizaron a los bancos de crédito oficiales.

<sup>303</sup> Jorge Luis Ibarra Mendivil, *op. cit.*, pp. 169-170.

Se adoptaron medidas para el mejor aprovechamiento de las tierras repartidas como reagrupación de las superficies consideradas como minifundios, expropiación de tierras de explotación ganadera extensiva para volverlas agrícolas y la aplicación de la Ley de Tierras Ociosas. Nos dicen Faya Viesca y Camino Martínez que:

Parejamente a las nuevas instituciones de la Ley, como son las áreas productoras, unidades de producción, Fideicomiso de Riesgo Compartido, etcétera, el legislador aporta elementos de racionalización dentro del proceso Administrativo, que tienen como materia las actividades agropecuarias, los instrumentos programáticos y de planeación condicionantes a fin de asegurar las metas de optimización de la producción y la productividad en el campo; destaca el “Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario”, cuya composición e integración contempla en su totalidad las partes del proceso administrativo desde las fases de planeación y programación, hasta la organización, ejecución y control o evaluación de todo el proceso, facultando a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para participar en todo el proceso como principal responsable de su dirección. Además, las previsiones de la Ley comprenden la elaboración de los planes de contingencia o de emergencia con los que se subsanarán posibles fallas en la ejecución, o en la obtención de las metas previstas, en los planes generales.<sup>304</sup>

La aplicación de esta ley quedó encomendada a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; pero, supuestamente en “coordinación” con la Secretaría de la Reforma Agraria y demás dependencias del Ejecutivo Federal (art. 3o.). Para esto el artículo 4o. le otorgó en 18 incisos las siguientes facultades:

- I. Planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal.
- II. Formular y proponer al Ejecutivo Federal el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, recabando previamente la opinión de los comités directivos de distritos de temporal.
- III. Realizar estudios técnicos que permitan señalar los cultivos agrícolas y las actividades ganaderas y forestales que resulten mayormente productivas, dando preferencia a los productos básicos, de acuerdo a las distintas condiciones ecológicas y socioeconómicas de zonas determinadas.
- IV. Estudiar alternativas sobre las actividades susceptibles de realizarse en cada región ecológica.
- V. Proponer el uso apropiado de los suelos, con objeto de aumentar la productividad.

<sup>304</sup> Jacinto Faya Viesca y Ángel Camino Martínez, *Ley de Fomento Agropecuario. Comentada*, Editorial Porrúa, México, 1981, pp. 9 y ss.



- VI. Evaluar por ciclo y de acuerdo al tipo de cultivo las actividades y realizaciones agropecuarias y forestales que prevea el plan, dependiendo de cada región.
- VII. Realizar y mantener actualizados los estudios técnicos sobre la aptitud productiva y la clasificación de los recursos agrícolas, pecuarios y forestales; así como los inventarios regionales correspondientes.
- VIII. Promover y apoyar la organización de los productores rurales para el cumplimiento de los programas, la comercialización de sus productos y para alcanzar objetivos de interés común.
- IX. Autorizar la importación o exportación de los productos agropecuarios y forestales, así como maquinaria, fracciones e implementos agrícolas, semillas, fertilizantes y plaguicidas en coordinación con la Secretaría de Comercio, de acuerdo con sus respectivas competencias.
- X. Favorecer la disponibilidad de semillas mejoradas, fertilizantes y demás insumos en atención a requerimientos de la productividad y la producción.
- XI. Determinar o proponer en su caso los estímulos más eficaces para la producción rural, y adoptar las medidas complementarias que se requerirán para llevarlos a la práctica.
- XII. Proponer la fijación de precios de garantía a los productos básicos y oleaginosos.
- XIII. Intervenir en los distritos de riego, de drenaje y de protección contra las inundaciones en la aplicación de este ordenamiento y de la Ley Federal de Aguas.
- XIV. Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de temporal.
- XV. Intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación.
- XVI. Emprender acciones de promoción y fomento de las actividades agrícolas, pecuarias o forestales.
- XVII. Difundir profusamente, por los medios a su alcance, el Plan Nacional cuando haya sido aprobado.
- XVIII. Las demás facultades que le confieran esta y otras Leyes y sus Reglamentos.

El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, dio un gran apoyo a la ley al combinar diferentes aspectos de la acción gubernamental. En forma indicativa, más no compulsiva el plan señalará:

- I. Los objetivos del sector de actividades agropecuarias y forestales, a corto, mediano y largo plazo.
- II. Las metas específicas de producción que habrán de alcanzarse en el tiempo, por estaciones, ciclos, cultivos, plantíos u otras modalidades, así como las circunscripciones en las que deban lograrse, de acuerdo a requerimientos expresos en los niveles nacional, regional, estatal, municipal o local que corresponda.
- III. El monto de las inversiones públicas que deben realizarse para el logro de los objetivos y metas del plan, así como para la organización de los campesinos con los mismos propósitos.

- IV. En su caso la mención de los problemas de tenencia de la tierra y derechos sobre aguas que puedan constituir impedimentos para la realización del plan, así como las recomendaciones y proyectos de reformas o adecuaciones legales o administrativas para mejor proveer al cumplimiento de las metas propuestas.
- V. La intervención que corresponda al sector público en materia de capacitación, investigación, extensionismo, obras de infraestructura, crédito, insumos, equipo, instalaciones y demás elementos que propicien la producción y la productividad así como proposiciones sobre la participación de otros sectores.
- VI. Las necesidades de acopio, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos.
- VII. Las posibilidades consecuentes para el establecimiento, complemento o mejoría de agroindustrias.
- VIII. La estimación de los recursos materiales o financieros convenientes a la realización del plan.
- IX. La intervención que deban tener las dependencias del Ejecutivo Federal y las entidades del sector paraestatal de acuerdo con su competencia y funciones, para soporte y cumplimiento del plan y los programas que de él derivan.
- X. Así como las demás medidas necesarias para el cumplimiento de dicho plan (art. 7).

El Sistema Alimentario Mexicano, –comentan Faya y Camino– indiscutible inspirador de esta Ley, partió de la tesis de que para alcanzar la autosuficiencia alimentaria sería necesario comprometer el esfuerzo armónico y organizado del Estado y de los sectores social y privado, y que para ello iba a ser necesario que los proyectos y programas estatales y nacionales que se derivarán del Sistema Alimentario Mexicano deberán contar con los recursos necesarios y en los tiempos requeridos. El Presidente de la República, con objeto de agilizar la aplicación de recursos aprobados a programas prioritarios del Sistema Alimentario Mexicano, ha dispuesto la entrega de 50 millones de pesos como fondo revolvente para cada Entidad Federativa. Indiscutiblemente que este tipo de acciones posibilitan que los Gobiernos Locales coadyuven realmente en los programas del Sistema Alimentario Mexicano. Acciones de este tipo harán posible el despliegue de acciones efectivas de los Estados en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal. El Ejecutivo federal ha ordenado a la Secretaría de Programación y Presupuesto que asigne recursos por Estado, líneas programáticas, normas generales de operación, capacitación y evaluación. A esta Secretaría corresponde aprobar los proyectos de inversión sobre programas autorizados centralmente, autorizar modificaciones presupuestales y hacer la evaluación estatal del programa. Por supuesto que en todas estas actividades es necesario crear los mecanismos necesarios para una óptima coordinación entre las Autoridades Federales y Locales. La Planificación del Desarrollo Agropecuario de las Entidades Federativas pretende los mismos fines que la planificación nacional, sólo que aquí se trata de una específica división territorial, con metas muy concretas de producción y productividad, de incorporación de nuevas tierras al cultivo, y de apropiados cultivos de acuerdo a la región geográfica, cielo,

clase de tierra, disponibilidad de agua, mano de obra, costumbres, etcétera. El desarrollo agropecuario y forestal de los Estados queda comprendido en el Sistema Alimentario Mexicano, y éste en el gran marco de los propósitos del Plan Global de Desarrollo. Este Plan Global de Desarrollo de carácter totalizador, referido al sector agropecuario y forestal, pretende la autosuficiencia alimentaria del país, la elevación del nivel de vida de la población rural, el aumento del empleo en el campo, el aumento de la productividad, la eficiencia en el acopio, almacenamiento, distribución y transporte de la producción, consumo, etcétera. En una planeación integral, los Estados no pueden permanecer al margen de las tareas de planeación del Ejecutivo Federal. Por ello, este artículo 10 que comentamos, ordena a la Secretaría coadyuvar con los Gobiernos Locales en las tareas de planeación, pero siempre dentro del más absoluto respeto a la soberanía de los Estados.<sup>305</sup>

La LDA previene la integración voluntaria en unidades de producción de ejidatarios y comuneros con la participación del riesgo compartido, regida por la Ley Federal de Reforma Agraria. Asimismo, cuando ejidos o comunidades se integren en unidades de producción asociándose con colonos y pequeños propietarios, la vigilancia será hecha por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (art. 32).

Al señalar que es causa de utilidad pública el (*sic*) destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo (art. 43), previo estudio que considere a las tierras aptas para el cultivo por su calidad y régimen pluvial o condiciones hidráulicas costeables, el Ejecutivo federal, a propuesta de la Secretaría de Agricultura, podrá expropiarlas cubriendo en efectivo o en especie y dinero a elección de los poseedores o propietarios (art. 45). Los terrenos de agostadero con vocación agrícola solo serán expropiados cuando su superficie cuente con más de doscientas hectáreas (art. 44) y se encuentren en zonas aptas para establecer distritos de temporal.

El artículo 47 señalaba: “Cuando la Secretaría sugiera el cambio de destino de las tierras de agostadero susceptibles de cultivo ejidal o comunal, la Secretaría de la Reforma Agraria, conforme a los procedimientos previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria procederá al reacomodo de las áreas productivas, respetando preferentemente los derechos de ejidatarios y comuneros ya establecidos. Al operarse el cambio de destino de agostadero a producción agrícola, deberán reagruparse las tierras para evitar la subdivisión antieconómica.”

La LFA se ocupa del minifundio al considerar de interés público la preservación de la pequeña propiedad evitando que ésta sea subdividida en extensiones menores a cinco hectáreas de tierras de riego o humedad o su equivalente en otras clases de tierras. Al mismo tiempo señala –de interés público– el agrupa-

<sup>305</sup> *Ibidem*, pp. 103 y ss.

miento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad: pero sin rebasar los trámites legales (art. 64). El Capítulo dedicado al aprovechamiento de las tierras ociosas resulta por demás, interesante, pues reglamenta la ocupación y los contratos que deben firmarse. Su artículo 80 dispone:

Art. 80. La Secretaría encomendará la explotación de las tierras ociosas a una entidad legalmente autorizada del sector público, que estará capacitada para celebrar contratos para el uso y goce de las tierras ociosas con los solicitantes que cumplan con los requisitos a que alude el artículo 84.

La autoridad estará facultada para resolver por la vía administrativa los conflictos que se susciten con motivo de estos contratos y para ordenar y ejecutar la devolución de las tierras cuando proceda, conforme a la Ley de Bienes Nacionales.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia para la explotación de tierras ociosas, los campesinos con derechos a salvo a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria y en segundo lugar, los vecinos del municipio en que se encuentren ubicadas. La Ley no especifica a que entidad se refiere por lo cual los autores Faya y Camino señalan su propia interpretación, comentando:

En relación al párrafo primero de este artículo, la “entidad legalmente autorizada del sector público...” a que se hace alusión, seguramente será un organismo paraestatal, dado que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal alude a “Entidades” tratándose de organismos de la Administración Paraestatal, y a Dependencias cuando se trata de órganos de la Administración Centralizada. Si se sigue este criterio, la Ley seguramente se estará refiriendo a una Entidad la Administración Paraestatal, en este caso, seguramente sería un Organismo Descentralizado, una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, o bien, un Fideicomiso. No necesariamente tiene que tratarse de una Entidad nueva, bien pudiera ser una ya constituida siempre y cuando se le otorgaran las facultades necesarias para ejercer las funciones a que alude la Ley.<sup>306</sup>

La contratación de las tierras ociosas se hacía ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cumpliendo con los siguientes requisitos:

La explotación de las tierras ociosas deberá contratarse con los solicitantes que seleccione la Secretaría y que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que sean de nacionalidad mexicana.
- II. Que tengan experiencia en materia agrícola.
- III. Que acepten acatar los lineamientos que en materia de técnicas agrícolas determine la Secretaría.
- IV. Que se obliguen a desarrollar la explotación que sugiera el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.
- V. Que se sometan expresamente al procedimiento administrativo ante la Secretaría en caso de conflictos con motivo de los contratos (art. 84).

<sup>306</sup> *Ibidem*, pp. 303 y 304.

En su Capítulo Único, Título Séptimo se contienen los recursos administrativos que los interesados podrán interponer ante el secretario del ramo –se supone la Secretaría de Agricultura– y las normas que rigen el recurso de revisión son las siguientes:

ART. 100. “Contra las resoluciones que dicte la Secretaría en aplicación de esta Ley, el interesado podrá interponer recurso de revisión ante el Secretario del ramo, con sujeción a las siguientes normas:

I. El recurso deberá presentarse directamente por escrito ante la Secretaría o enviarse por Correo Certificado con acuse de recibo dentro del término de diez días hábiles contados desde la fecha de la notificación respectiva.

II. En el escrito en que se interponga el recurso, el interesado señalará domicilio para recibir notificaciones y ofrecerá todas las pruebas de su parte, acompañando necesariamente aquellas que por su naturaleza lo permitan.

III. Admitido o rechazado el recurso, se le hará saber al interesado, y si fuere admitido, la autoridad fijará un término que no excederá de quince días hábiles para el desahogo de las probanzas que se hayan ofrecido y que por su naturaleza así lo requieran.

IV. Admitido el recurso quedará suspendida la resolución impugnada. Tratándose de multas, para que la suspensión pueda ser dictada, su importe deberá ser garantizado conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

V. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad.

VI. La autoridad podrá mandar practicar de oficio las investigaciones y diligencias que estime necesarias.

VII. Desahogadas las pruebas y agotadas las diligencias dispuestas por la autoridad, se dictará la resolución que corresponda, tomando en cuenta las pruebas aportadas sin sujetarse necesariamente a reglas especiales de valoración.

VIII. Los acuerdos y resoluciones que dicte la autoridad deberán notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

IX. Aplicabilidad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo anterior hace suponer que el recurso se otorga a productores agropecuarios, a particulares dueños de predios rústicos, e ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios contra resoluciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que causen agravio o perjuicio en sus derechos o en sus intereses jurídicamente protegidos.

Los propósitos de la Ley de Fomento Agropecuario quedan bien claros; pero a mi modo de ver, peca por falta de técnica jurídica al desplazar a la Ley Federal de Reforma Agraria cuyo contenido es más amplio y correcto, produciendo confusiones y controversias. Tal vez por eso produjo debates intensos y prolongados en el seno del Congreso de la Unión. La Ley Federal de Reforma Agraria tenía como centro de coordinación a todas las Secretarías de Estado; la nueva ley agropecuaria del Presidente López Portillo cambió la coordinación a la Se-

cretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos produciendo contradicciones entre las autoridades agrarias y agrícolas. La parte económica de la Ley Federal de Reforma Agraria se vio alterada con éstas nuevas disposiciones legales.

### *Realizaciones agrarias*

Los nuevos principios legales que hemos comentado y que en cierta manera enriquecieron la filosofía y doctrinas agrarias se deducieron de las insuficiencias observadas en el proceso agrario y son consecuencia de una realidad: el decaimiento de la productividad del campesino, dando como resultado la baja sensible de la producción agrícola nacional. Por ello, con los medios y servicios necesarios, se deben no sólo otorgar mayores oportunidades en el proceso productivo, sino, además, mayores seguridades a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios con el objeto de que su esfuerzo y trabajo redunden en beneficio de ellos y sus familias; para que aprovechen con mejores resultados la tierra, la infraestructura construida con los recursos del pueblo, los bienes y los servicios que la Revolución les ha otorgado y que el gobierno les garantiza plenamente.

El presidente López Portillo inició la reorganización de la administración pública federal con el objeto de que el gobierno esté debidamente capacitado para llevar adelante tan importante tarea; pero era necesario empezar a planear, organizar y fomentar la producción agropecuaria y forestal.

El Presidente de la República señaló que la discontinuidad en la producción de este importante sector de nuestra economía nacional y la irregularidad de sus resultados –debido a los múltiples factores que entran en juego– tiene, como consecuencia, la inseguridad en la producción de los alimentos, entre ellos los de amplio consumo popular. Al mismo tiempo, produce incertidumbre en el abastecimiento de materias primas para la industria nacional y severas fluctuaciones en los resultados de nuestro comercio exterior.

Uno de los méritos fundamentales de los constituyentes de Querétaro fue afirmar la preeminencia del interés colectivo sobre el interés individual para solucionar los problemas agropecuarios del país y ordenar nuestra vida colectiva. La planeación, organización y fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal, es una exigencia impostergable en nuestro desarrollo económico.

El Estado puede organizar la producción agrícola en general y en especial la de los distritos de riego, construidos con el esfuerzo del pueblo, orientando su aprovechamiento a la satisfacción de las necesidades nacionales.

A pesar de todos los esfuerzos de los gobiernos emanados de la Revolución para destruir al latifundio, nuevas formas han aparecido en la realidad agraria del país. La simulación, el encubrimiento, la concentración del provecho o la acumulación de los beneficios derivados de la explotación de diversas fracciones de tierra, que exceden la superficie máxima asignada a la pequeña propiedad, con-

tinúan deformando la realidad nacional; ocasionan tensiones y violencia en el campo mexicano y ocupan la mayor parte de la atención de las autoridades.

Ha llegado el momento de poner en orden las cosas; de darle certeza y seguridad jurídicas a la tenencia de la tierra y de acabar con esas deformaciones agrarias, con el objeto de ceñir a los productores agrícolas dentro de los moldes de nuestra estructura agraria constitucional, que desde hace más de medio siglo quedó definida en ejidos, propiedades comunales y pequeñas propiedades en explotación.

Para el logro de tales fines se debe declarar reserva nacional, para fines agrarios y, por lo tanto, mantenerlos fuera del comercio, evitando toda posibilidad de traslación de dominio, la superficie que exceda los límites constitucionales fijados a la pequeña propiedad.

Con el objeto de aprovechar todos los excedentes afectables de la pequeña propiedad y tomando en consideración que en algunos casos no será posible entregarlos por las vías normales que contempla la ley, por virtud de su reducida extensión, se debe crear un nuevo procedimiento de dotación individual sobre esos excedentes. Los campesinos sin tierra y con derecho a recibirla podrán ser acomodados en esas superficies y previo el cumplimiento de los requisitos de ley, podrán recibir los títulos de propiedad definitivos, los cuales señalarán invariablemente que esa propiedad será considerada, para todos los efectos legales, como patrimonio de familia y, por lo tanto, será inembargable, inalienable e imprescriptible.

Esta nueva forma de dotación que proponemos coadyuvaría a aliviar, en parte, la presión demográfica sobre la tierra.

Se puede advertir con claridad que buena parte del problema agrario actual se deriva de una serie de obstáculos, limitaciones, insuficiencias y desvíos que entorpecen el acceso a la tierra a quienes tienen el derecho a recibirla.

Podemos afirmar que las limitaciones que se contemplan en la dinámica agraria del reparto de tierras, se producen como consecuencia del crecimiento explosivo de nuestra población y de la escasez de los recursos naturales disponibles, lo que ocasiona, en el campo, una fuerte presión demográfica. Las tierras legalmente afectables se están acabando, y esta realidad incontrovertible, que debemos aceptar con plena conciencia revolucionaria, se puede comprobar con el hecho de que la inmensa mayoría de las acciones agrarias en trámite no son restituciones, dotaciones o ampliaciones de tierras, sino tramitación de solicitudes de creación de nuevos centros de población, lo cual nos indica que las tierras legalmente afectables dentro del radio de siete kilómetros del poblado solicitante se han acabado, por lo que los campesinos con derechos agrarios piden ser trasladados a donde existan extensiones susceptibles de afectación. La importancia de esta situación nos obliga a señalar la necesidad de establecer una política firme y adecuada de colonización ejidal, sobre las limitadas extensiones de terrenos

nacionales que todavía podemos disponer, para asentar a esos excedentes de población ejidal que no han encontrado acomodo en otras actividades productivas. Aun en el caso de vigorizar la colonización ejidal, no podríamos absorber a toda esta población en constante crecimiento, frente a las limitaciones físicas y naturales de la extensión de tierra susceptible de ser colonizada en condiciones que signifiquen una garantía para la prosperidad y el desarrollo de los campesinos movilizados. Lo anterior produce una consecuencia innegable: la primera etapa de la reforma agraria, es decir, el reparto de la tierra estaba llegando a su fin dentro de los actuales marcos constitucionales. En tales condiciones, se hace necesario un cambio de actitud mental de los campesinos y de sus líderes, quienes ahora deberán enfocar su atención hacia la organización social y económica de sus comunidades, con el objeto de obtener una consistente mejoría en sus sistemas de producción, comercialización y distribución. Podemos afirmar que los gobiernos de la Revolución han cumplido con el imperativo del reparto de la tierra y seguirán cumpliendo hasta el límite mismo de la tierra legalmente afectable. Si bien es cierto que los campesinos que no han alcanzado tierra significan compromiso y deber ineludible para atenderlos en sus necesidades, no menos cierto es que en la época actual los 2'500,000 familias que ya están trabajando la tierra, así como los auténticos pequeños propietarios y los comuneros, reclaman una atención urgente e inaplazable y la dedicación plena y total del gobierno de la República para propiciar su progreso social y económico.

Además de la limitación en la disponibilidad de terrenos legalmente afectables, existen otros obstáculos que retrasaban las entregas de la tierra a los campesinos con derecho a recibirla. Citaremos como ejemplos principales los siguientes:

La falta de celeridad en el procedimiento agrario, tanto en su primera como en su segunda instancias, motivada por las siguientes causas: *a*) incumplimiento de los términos procesales señalados en la ley; *b*) insuficiencia presupuestal de las diferentes autoridades agrarias; *c*) escasez de personal técnico al servicio de esas autoridades; *d*) falta de coordinación entre los funcionarios y empleados que intervienen en las dos instancias del procedimiento agrario; *e*) abuso del recurso de amparo, que dificulta el natural desenvolvimiento administrativo del procedimiento agrario, acumulando infinidad de expedientes en los juzgados federales.

La falta de fijación de los índices o coeficientes de agostaderos en las propiedades ganaderas, que nos impide conocer si se dispone o no de excedentes legalmente afectables. Al mismo tiempo, el ganadero pequeño propietario carece de seguridad jurídica en la tenencia de su tierra, pues no sabe a ciencia cierta cuál es la extensión definitiva, inafectable y segura que tendrá. Todo ello produce inseguridad y falta de inversión en las actividades agropecuarias.

Paralelamente se gestó en diversos lugares del país un nuevo problema agrario relacionado con los poseedores de los terrenos nacionales. Al ser abroga-



do el artículo 58 del antiguo código agrario y declararse que todos los terrenos nacionales se destinarían a satisfacer necesidades agrarias de campesinos sin tierras, miles de mexicanos que se encontraban trabajando y tramitando su título de propiedad sobre esos terrenos, quedaron en situación conflictiva, pues no existió una política definida, ni mucho menos una acción constante de las autoridades para resolver este urgente problema. En muchos casos, como es el de Yucatán, nuevos centros de población se han creado sobre terrenos nacionales poseídos, trabajados y pagados por sus ocupantes. Por carecer de título legal estos campesinos han padecido infinidad de injusticias.

Estos ejemplos pueden ser suficientes para comprender la razón de las idas y venidas de los campesinos a esta capital para tramitar, aligerar y resolver sus problemas, ocasionando que la Secretaría de la Reforma Agraria dedique la casi totalidad de su personal y de su tiempo a los engorrosos trámites.

A pesar de los esfuerzos realizados y de los logros obtenidos, la reforma agraria mexicana se ha desenvuelto entre limitaciones, contradicciones y urgencias que han aumentado, paulatinamente, el rezago de expedientes, impidiendo llegar a una solución definitiva en el reparto de la tierra y entorpeciendo los trabajos que las autoridades competentes deben realizar para programar, organizar y fomentar la producción agropecuaria y la capacitación de los ejidatarios y comuneros del país.

El presidente López Portillo anunció su decisión de crear los tribunales agrarios administrativos que sirvan para el desahogo expedito e imparcial de todos aquellos asuntos en los que el trabajo gubernamental signifique resolver problemas litigiosos y dar fuerza de resolución definitiva a las decisiones que se tomen en cada uno de los casos. Esto no lo logró.

Otra causa del problema agrario son algunos obstáculos y limitaciones que están frenando el desarrollo económico y social de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades que constituyen la estructura agraria del país. La razón fundamental es la falta de adecuada organización social y económica para la producción y comercialización.

Hasta el momento, no se ha tomado una decisión definitiva para organizar a los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, de tal manera que se propicie el perfeccionamiento de sus sistemas de producción. Se habla de organización cooperativa, otros se refieren a los beneficios de explotación colectiva de la tierra, unos más se adhieren al sistema de explotación individual; pero lo cierto es que los ejidatarios, los comuneros y los pequeños propietarios, en todo el país, trabajan sus tierras por su propio impulso sin una adecuada organización social y económica y mucho menos una conveniente planeación agrícola. Todo esto repercute directamente en el rendimiento, generalmente bajo, que nuestros campesinos obtienen de las tierras que la Revolución ha puesto en sus manos.

Esta falta de organización social y económica provoca también otros problemas que impiden el desenvolvimiento de los elementos de la estructura agraria. Sin una organización idónea, el campesino está imposibilitado para allegarse otros recursos económicos, además de los oficiales, que le permitan abatir sus costos de producción, adquirir sus bienes de consumo a precios más reducidos y comercializar su producción en condiciones más favorables.

Debemos mencionar la insuficiencia de los volúmenes crediticios que las instituciones oficiales destinan al agro, lo cual estanca el desarrollo del ejido y de la propiedad comunal. La falta de crédito produce, como consecuencia, el arrendamiento de las parcelas ejidales en provecho de quienes tienen la facilidad de conseguir oportuno financiamiento para la explotación de la tierra, y que grandes extensiones se dejen de cultivar o se trabajen deficientemente. Además, la insuficiencia con que la banca privada concurre al campo, agudiza esta situación perjudicial.

Los problemas internos que confrontan los ejidos, las comunidades y las auténticas pequeñas propiedades producen, en muchos casos, la falta de seguridad en la tenencia de la tierra que repercute directamente en la productividad. Las autoridades agrarias enfocan su atención a la urgente necesidad de repartir la tierra para consolidar y hacer irreversible el principio de justicia social contenido en nuestra reforma agraria, y multitud de problemas generados por la dinámica agraria, se fueron postergando en su resolución. En la época actual todavía nos encontramos con la falta de deslinde de muchas superficies entregadas; carencia de certificados de derechos agrarios y de títulos parcelarios; falta de fraccionamiento de las tierras de cultivo; falta de señalamiento de la zona urbana ejidal; errores topográficos, que produjeron la superposición de los planos definitivos de dos o más ejidos provocando conflictos entre los propios ejidatarios; bienes comunales que se encuentran en litigio; tensiones y conflictos entre auténticas pequeñas propiedades y núcleos solicitantes, etcétera.

Otros obstáculos que se oponen al desenvolvimiento de los elementos de la estructura agraria son las deficiencias cuantitativas de la asistencia técnica y de la extensión agrícola, que padecen la mayoría de los ejidos y comunidades indígenas. Muchos de nuestros campesinos siguen trabajando la tierra aferrados a prácticas agrícolas tradicionales y la técnica parece haberse quedado con los técnicos, sin pasar al propio campesino.

Sabemos que la tarea de modificar los patrones culturales usados en el cultivo de la tierra es muy difícil, sobre todo en las comunidades rurales apartadas en las cuales los ejidatarios, comuneros y minipropietarios, siguen usando los métodos antiguos que les transmitieron generaciones anteriores. Auge Laribé opina a este respecto:

La característica más destacada de la agricultura en el transcurso de las edades es la lentitud de los cambios que se han producido en las maneras de vivir y de

trabajar. Sin duda, cuando se consideran hitos muy distantes, en el tiempo aun mejor que en el espacio, se llega a notar, entre los momentos o las regiones, en los periodos antiguos, modificaciones a veces muy apreciables. Muy frecuentemente se tiene la impresión de que, hasta una época muy próxima a nosotros, la agricultura –hombres y usos– apenas ha cambiado desde la Antigüedad, por no decir desde el comienzo de los tiempos históricos. Incluso hoy, en algunos campos atrasados, sucede que encontramos a algún campesino cuyo vestido color de tierra, la herramienta que lleva al hombro, el paso lento y cansado evocan a un villano de la Edad Media. Todavía se usa el arado romano en ciertos países o para ciertos trabajos. Hemos oído el ritmo de dos de tres o de cuatro trillos golpeando las mieses. Y cuando se quiere explicar las instituciones, las costumbres, las reglas jurídicas, las creencias morales de los campesinos de hoy, hay que remontarse a tiempos muy antiguos para descubrir su origen y sus causas. Esa impresión de estabilidad, de inmovilidad, hasta tiempos recientes, no es falsa; lo sería si se la expresara con demasiado rigor. Los movimientos no fueron ni bruscos ni muy aparentes. Más bien se diría que ha habido fermentaciones en esas masas. Algunos cambios en las situaciones económicas generales, algunas transformaciones accidentales en las técnicas han hecho evolucionar las relaciones jurídicas entre propietarios y trabajadores de la tierra entre vendedores y compradores de productos. Los contemporáneos no se han dado cuenta de ellos más que cuando las nuevas reglas han quedado completamente confirmadas por el uso.

Esa extraordinaria lentitud de la vida agrícola se explica fácilmente. Contra las incertidumbres de la producción, ante la ignorancia de las causas reales de éxitos o de fracasos, los agricultores no disponían de otra defensa que de la experiencia adquirida. Los antepasados habían transmitido tradiciones que ni siempre eran seguras, ni bien comprendidas ni exactamente referidas. Sin embargo, a ellas había que atenerse. No se sabía ninguna otra cosa. La agricultura se ha fundado sólo en la experiencia, sin la ciencia; precisemos más: en experiencias localizadas. Desde el momento en que las circunstancias, que son tan complejas, dejaban de presentarse completamente idénticas, lo que se creía saber perdía todo su valor.<sup>307</sup>

Otras situaciones relacionadas con la estructura agraria y que complican la producción agropecuaria y forestal es la multiplicidad de autoridades que intervienen, en una u otra forma, en los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades del país, con duplicidad de funciones y, en muchos casos, sin coordinación, provocan obstáculos que repercuten negativamente la producción.

La centralización administrativa en los trámites y decisiones que afectan a los productores rurales, ocasiona demoras y problemas que pueden subsanarse

<sup>307</sup> Michel Auge-Laribé, *La revolución agrícola*, Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, traducción al español por el licenciado José López Pérez, México, D.F., 1960, pp. 1 y 2.

al descentralizar los órganos de decisión para que estén al alcance de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. La nueva dinámica agraria deberá tomar en cuenta lo necesario que es la atención regional, directa e inmediata, de los asuntos que se planteen por los productores rurales.

Las graves deficiencias que se observan en la educación rural y la ausencia de promotores sociales en los núcleos campesinos, también deben ser anotados.

Además de las limitaciones y de los obstáculos que hemos tratado de señalar, como privativos de la estructura agraria, nos encontramos con que otros tipos de problemas, no resueltos cabalmente, repercuten de manera indirecta en la aplicación de la reforma agraria. Como país en desarrollo, tenemos limitaciones naturales en la disponibilidad de recursos económicos, a fin de emprender todas las obras de infraestructura que se requieren para acelerar, aún más, nuestra tasa de desarrollo agrícola. Muchos ejidos y comunidades indígenas ven detenido su progreso por falta de caminos que faciliten la salida de sus productos a los mercados de consumo; comunidades que viven alejadas y sin comunicación con el resto del territorio nacional; multitud de núcleos campesinos a los cuales no han llegado los beneficios de la electrificación y de otros bienes y servicios que promoverían un desenvolvimiento más acelerado. No obstante el avance industrial que hemos logrado, este sector de la economía nacional no puede absorber íntegramente la mano de obra excedente en el campo; la falta de descentralización de la industria y su concentración en determinadas áreas urbanas del país impide, en muchos casos, la movilidad horizontal de la población campesina, o sea el cambio de oficios. La deficiente explotación de nuestros recursos pesqueros corta la posibilidad de diversificar actividades en las comunidades rurales aledañas a nuestras costas; las fluctuaciones de los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales, también origina graves problemas en nuestra economía agrícola: las limitaciones presupuestales que padecen los organismos oficiales que intervienen en el mercado agrícola doméstico, impiden la adquisición de toda la producción del campo, a precios de garantía, permitiendo los abusos que se cometen en el mercado libre en detrimento de la economía de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Una medida tomada por el presidente López Portillo que fue consecuencia de la reforma administrativa iniciada por su régimen, es el establecimiento del mando único en el agro con el objeto de que todas las autoridades que intervienen en el campo se coordinen bajo un solo control. Aplaudo sin reservas esta atinada medida, pues era intolerable ver la serie de desatinos, contradicciones, pérdidas, gastos, duplicidades y corrupciones que se generaban al amparo de las facultades de las muy distintas y abundantes autoridades que intervienen en los asuntos de los productores agrícolas. Discuto solamente que esa entidad coordinadora debió ser la Secretaría de la Reforma Agraria.

Ha sido definido el nuevo esquema como organización participativa para seguir una política unificada para la organización de los productores llámense ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios o colonos.

Las piedras angulares de la política del presidente López Portillo ante la crisis económica que le tocó sortear son: la producción de alimentos de consumo popular y la producción de energéticos. Por ello, además de su reforma administrativa y de su reforma política, convocó, y personalmente revisó sus resultados, a una alianza nacional y democrática para la producción. Asimismo, propició la expansión de la industria petrolera.

Frente a la crisis, su gobierno actuó con gran acierto al pedir tiempo para penetrar en sus causas y poder administrarla y no ser doblegados por ella; tiempo para tomar las riendas, producir sentimiento de seguridad y confianza en el pueblo y con ello controlarla y estabilizar nuestra economía a fin de no perder el rumbo. Al concluir esta primera etapa y durante ella, fijar un nuevo modelo de desarrollo. En sus meses de gobierno podemos apreciar una serie de medidas de transición, de coyuntura, medidas circunstanciales, correctivas y de corto plazo para moderar la inflación, la movilidad de los salarios, reorientar y encauzar el gasto público y fomentar la creación de empleos.

Ante el problema agrario y la crisis económica, lejos de caer en compartimientos estancos, parcelar los problemas, encasillarse o polarizar los factores, el Presidente de la República totaliza la problemática nacional; la presenta como un todo cuyas partes son interdependientes y construye la trama general; integra sus elementos, reúne sus factores, agrupa sus componentes, en suma, vertebra, aglutina lo económico, lo político, lo cultural y lo social. Sus objetivos son que nuestro sistema conserve flexibilidad y capacidad de respuesta ágil, oportuna y efectiva.

No se desvincula, como acontecía anteriormente, el problema agrario del desarrollo de la planta industrial o del sector comercio.

Las resoluciones dotatorias produjeron la entrega de 6'423,501 hectáreas para beneficio de 304,886 según las estadísticas que venimos manejando. Los resultados en volúmenes de producción agropecuaria fueron impresionantes, según hemos visto al revisar los informes presidenciales.

### *Ideología agraria*

No me cabe la menor duda sobre la ideología revolucionaria de José López Portillo y de su sentido de justicia social que demostró a lo largo de su carrera administrativa en el gobierno. Sus antecedentes de maestro universitario, subsecretario de Patrimonio Nacional, director de la Comisión Federal de Electricidad y secretario de Hacienda, le permitieron tener una visión integral de la problemática nacional y hacer hincapié sobre los problemas económicos y sociales de

la nación y reafirmar sus convicciones sobre la necesidad de seguir cumpliendo con las garantías sociales vigentes en nuestra Constitución Política.

Cierto es que su decisión primordial fue hacer productivas las tierras ejidales y comunales para beneficio de sus poseedores y de la economía nacional; pero no olvidó el compromiso de repartir aquellas afectables sino, por el contrario, creó distritos de temporal expropiando propiedades ganaderas cuyas tierras tenían vocación agrícola y condiciones favorables para convertirlas en tierras de riego, para beneficio de campesinos con derechos a salvo o ejidatarios que habiéndolas recibido en tierras no aptas, pudiesen tener una nueva oportunidad. López Portillo decía en su Segundo Informe de Gobierno:

Nada podría despejarse en definitiva en el país, si no entendemos y atendemos el problema agrario. Sabemos que para alcanzar justicia es indispensable seguir creciendo y para seguir creciendo es requisito ser justos. Todo, alimentos, empleo, autosuficiencia, expectativas, todo, de ello depende. Históricamente supusimos que la reforma del sistema de propiedad, bastaba para asegurar la justicia. La realidad nos ha enseñado que esto no es suficiente, lo que no resta validez al agrarismo, que le dio a nuestro movimiento armado, dimensión de revolución social. Fue la más trascendente de nuestras reivindicaciones; fue la reconquista del territorio por el pueblo; fue restituir a los hombres del campo, lo que les había sustraído una larga sucesión de despojos. Introdujo cambios radicales en los modos de tenencia, al transferir más de la mitad de la tierra cultivable, de unos cuantos hacendados a más de dos millones de ejidatarios y doscientos mil comuneros, difundiendo además la pequeña propiedad, para cientos de miles de campesinos. El crecimiento urbano y el desarrollo industrial, se fincaron en ella y de ella surgió el México contemporáneo. Para un país, en aquel tiempo vasto y despoblado, con precaria tecnología y reducida economía de mercado, conceder la posesión, era el medio inmediato y evidente para distribuir la riqueza. Repartir la tierra, entonces, era hacer justicia. En la actualidad, las condiciones del agro son diferentes ante una población cuatro veces más grande que entonces, que sigue creciendo explosivamente; y que no sólo demanda tierra, sino, también, alimentos, derechos y garantías. Muchas parcelas, que a veces se miden por surcos, apenas dan para subsistir. La tierra sola ya no es fuente de riqueza, sin los elementos que la hacen productora y productiva. El imperativo de justicia exige en nuestros días, los supuestos adicionales de organización, tecnificación, conservación, renovación y rectitud en el trato y provecho de quienes la cultivan. El latifundio ha disminuido sensiblemente. el que subsiste, está disfrazado y con excepción de algunos pertinaces, los usurpadores, no son ya, los principales enemigos del campesino. El ejidatario, el comunero y el pequeño propietario, enfrentan ahora otras adversidades. El minifundio, cualquiera que sea su régimen de tenencia, es la antítesis del latifundio. El desafío es encontrar la síntesis que concilie ambos extremos; el uso improductivo, el otro injusto. Continuar dividiendo la tierra, nos llevaría a aniquilar sus posibilidades; condenaríamos al campesino a la miseria y cancelaríamos al país toda

perspectiva de existencia como tal. Hemos de aceptar que la propiedad, de cualquier naturaleza, es una función social y que sólo por ello tiene sentido. Que quien detenta el derecho a la tierra, tiene el deber de hacerla producir más, para una sociedad en expansión acelerada, que en reciprocidad, a su vez, está obligada a distribuir mejor. Esto no entraña –quiero ser muy claro–, que abandonemos el reparto. Que no se nos malinterprete. Queremos ser consumidores y no apóstatas de la Reforma Agraria. Prever y mostrar sus limitaciones, brindar alternativas viables que las salven, es afrontar el problema y no soslayarlo, con el cómodo expediente de acumular cifras de hectáreas entregadas. Las relativas a este año constan en los anexos. Nada sólido podríamos hacer, si dejáramos trunco el reparto; hay que liquidarlo de una vez por todas. Sería un veneno permanente para nuestra convivencia. Tenemos que acondicionar nuevas tierras, repartir lo repartible y terminar las simulaciones (*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 1o. de septiembre de 1978).

Al percatarse que se cometían abusos en contra de los campesinos por virtud del amparo, instaló un sistema de contrafianzas para evitar los efectos dilatorios de la suspensión del acto reclamado y garantizar el interés jurídico de los quejosos y la resolución expedita. Confieso que no tengo mayor información sobre los resultados que ésta medida produjo.

Sobre el reparto de la tierra, López Portillo pensaba –casi era una realidad– que había culminado. Veamos:

Culminada la etapa del reparto, lo que requieren los hombres del campo sin tierra, es trabajo retribuido, que les dé seguridad y dignidad ante la vida, a ellos y a sus hijos; pero su necesidad es constante. No podemos dejar de actuar, mientras nos preparamos para hacerlo mejor. Y así como el pisado sobreexplotado suelo de nuestras zonas temporeras, exige la cala honda para sacar la buena tierra, el campo reclama lanzarnos a fondo, para recatarlo de su manoseada costra de burocratismo. Ya no se trata sólo de ganar tierra y libertad para los peones que trabajaban, a principios de siglo, las haciendas porfiristas. Se trata, además y fundamentalmente, de emplear la fuerza de trabajo, de producir alimentos para más de 64 millones de mexicanos y de ser consecuentes con el postulado de justicia: convertir nuestras necesidades en demandas. Todo aquel que pueda producir, debe hacerlo. Alcanzar suficiencia e incluso generar riqueza compartida, debe ser propósito de todos. Obligación del Estado es crear las condiciones institucionales, de infraestructura, de fomento y de regulación, para que se produzca en bien de la Nación y de los hombres del campo... (2o. informe).

Sobre las medidas de apoyo y estímulos para los beneficiarios de nuestra reforma agraria pensó que no era todo lo que el gobierno podía hacer.

Pero esto no es suficiente. Millones de mexicanos que tienen vocación y voluntad de cultivar la tierra, no la tendrán, ni extremando la hipótesis más favorable

de disponibilidades. Por eso la solución es proteger, propiciar y dar cauce a la potencialidad que esto representa. Es lo que tenemos que considerar; el trabajo es lo que debemos revalorar; eso es lo primero; tenencia sin trabajo fue y sigue siendo rentismo, ausentismo, vicio y discordia, trabajo sin tenencia, fue explotación y en muchos casos lo sigue siendo. Lo ideal es trabajo y tierra; pero cuando ésta no alcanza para todos, lo ineludible es, insisto, la ocupación plena, encauzada y regida por el derecho al y del trabajo, que posibilite a quienes intervienen en la noble actividad agrícola, el cumplimiento de sus obligaciones, y el ejercicio de sus derechos. En efecto, si en muchos casos es precaria la condición de quienes tienen tierra, más lo es para los que, sin tenerla, son jornaleros agrícolas permanentes o eventuales, frecuentemente desocupados –tal vez un millón y medio, sin contar el subempleo–, casi nunca organizados y casi siempre laborando al margen de la protección legal y social. Esta es una de las cuestiones más serias, pues los jornaleros –ya lo hemos dicho– muchas veces y cada vez más, tienen como patrones a los propios ejidatarios y comuneros. El pobre como amo del miserable, en lamentable relación laboral y humana (*idem*).

López Portillo dio un paso adelante –de acuerdo con su tiempo y circunstancias– al calificar el significado de la justicia agraria:

Justicia agraria significa hoy racionalidad global de la sociedad. Racionalidad desde sus bases. Irracionalidad e injusticia en el campo han generado el problema crucial de los alimentos. Dispongámonos sin reservas, sin mezquindades, a devolver al campo los elementos de que lo hemos privado. Hoy, como nunca, los intereses legítimos de los campesinos coinciden con los intereses esenciales de la sociedad y de la Nación. Los contrarrevolucionarios pueden hacerse todas las ilusiones que quieran, pero las tierras no volverán a los antiguos ni a nuevos hacendados. El sistema injusto de concentración de tierras en unas pocas manos, que el movimiento de 1910 liquidó con las armas, la violencia y la sangre, seguirá así: históricamente liquidado, para siempre jamás. La Reforma Agraria sigue su proceso, está vigente y no está equivocada, está avanzando y lo más importante, sabemos su destino. Por la filosofía del régimen que presido, respondo yo. Que los quijotes de paja no pierdan el tiempo embistiendo molinos de humo. No tengo ni voceros, no testafellos. Que el pesimismo de unos cuantos desubicados, con voces de enanos del tapanco no nos haga engendrar las contrarreformas de la utopía, o de la reacción. Confíemos en nuestra capacidad y alentemos nuevas soluciones inspiradas en la democracia, la justicia social y la libertad; sólo un pueblo derrotado pierde su capacidad de crear y de progresar, y México, no está derrotado. Sus más grandes victorias están por cumplirse. (Cuarto Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1980).

En ésta última parte del párrafo que reproducimos, López Portillo le hizo frente a las fuerzas retrógradas que tiempo atrás se habían manifestado contra



Luis Echeverría Álvarez por su política agraria. Las eternas fuerzas reaccionarias y conservadoras, viejas aliadas de intereses extranjeros, resurgieron cuando el verdadero agrarismo práctico y de contenido económico, se hizo nuevamente presente en esos dos regímenes revolucionarios. A pesar que actuaron dentro del marco jurídico de la legislación vigente, los calificaron de demagogos, populistas y contrarios al progreso del país. Claro está que para ellos, progreso significaba protección de sus intereses, porque lo demás era contrario al interés superior de México. Se delataron –lo eran– como la culminación de las aspiraciones revolucionarias; pero ellos nada más. Estas fuerzas económicas, mejor dicho los super ricos, lo eran en virtud del movimiento social de 1910, que creó el marco jurídico *ad-hoc* para que ellos, con inventiva y trabajo, se sobrepusieran e ignoraran “a los demás” llamados campesinos, trabajadores y clases medias populares. Ellos eran los llamados no de cuello blanco, sino negro, por ignorar su origen. Adoptaron una ideología de clase y así se mantuvieron. Mestizos renegados, españoles, criollos y extranjeros que todavía llegan a “hacer la América”; lejos de sumarse a la construcción de un México justo, humano y progresista se mantienen –*motu proprio*–, segregados e indiferentes al grueso de nuestra población que lucha por conseguir mejores oportunidades. Siguen retando con altivez y orgullo la paciencia de los pobres.

López Portillo insistía en cumplir con el reparto agrario:

Cuando se habló de abatir el rezago agrario nunca se dijo que al concluirse, ya no habría tierra para dotar. Contra viento y marea; contra los simuladores que concentran latifundios y quieren que cese el reparto; contra los que exigen arbitrariedades para simular progresismo mantenemos la serena decisión del régimen de repartir todo lo repartible. Cumplimos y cumpliremos con nuestras leyes. Baste recordar que en julio de este año, tan sólo en Chihuahua, repartimos 300 mil hectáreas. Hace unos días firmamos decretos expropiatorios por 25 mil hectáreas, para crear un distrito de riego en la Huasteca Hidalguense, y repartirlas entre los campesinos más dolorosamente rezagados de nuestro campo, dentro de un plan integral de superación. Para organizar mejor el trabajo, es necesario que los núcleos ejidales y comunales cuenten con la documentación básica que legaliza sus derechos y les brinda la oportunidad de acceder al crédito, insumos y otros apoyos como el riesgo compartido. El 7 de agosto se entregó documentación a ejidos y comunidades que ampara una superficie de más de 27 millones de hectáreas que son patrimonio de 7 mil 835 poblados. Fue un esfuerzo extraordinario de la administración, y si denunciamos la ineficiencia burocrática, celebremos su eficiente responsabilidad.” (Quinto Informe de Gobierno, *Diario de los Debates*, 1981).

Fue función de justicia social repartir la tierra, instrumento de trabajo. Es función social de justicia distributiva, garantizar el ingreso remunerador del trabajador de la tierra. Como es función de interés social asegurarle a la sociedad alimentos para la vida y la independencia. Es fundamental el imperativo revolucionario del

momento: justicia para los campesinos; eficiencia para la sociedad. Ante esta soberanía y frente a explicables pasiones parlamentarias, ratifico la vocación agrarista del régimen, nunca desviada, sino fortalecida por el obligado esfuerzo de fomento para la producción agropecuaria, organización de los campesinos; planeación del campo, asociaciones no vergonzantes ni simuladas, aprovechamiento de toda la tierra disponible, riesgo compartido con los campesinos pobres. Eso es, ahora, el imperativo agrario, sin nostalgias empobrecedoras, sin demagogias irresponsables. Es la revolución del fin de siglo, la que se puede hacer desde las instituciones. La que nos hemos atrevido a hacer, frente a la incomprensión y aun la mala fe. Nuestra Revolución vive y se remueva. La traemos en la sangre y por eso late cada día.”(5o. informe). Frente a las presiones internas y externas el Presidente resistió y con mano firme se decidió por el interés social y el bien del país. Por estas acciones ratificamos que su ideología agraria, con contenido económico, fue para el mayor número de mexicanos, para el bienestar colectivo.

#### *Acción legislativa*

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del Sector Agrario.

Ley General de Crédito Rural (*Diario Oficial* del 5 de abril de 1976).

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) (*Diario Oficial* del 21 de enero de 1977).

Comité Técnico para la Fijación de Precios de Garantía o Mínimos de Compra de Productos del Campo (*Diario Oficial* del 12 de mayo de 1977).

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (*Diario Oficial* del 12 de agosto de 1977).

Decreto por el que se aprueba el Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (*Diario Oficial* del 21 de octubre de 1977).

Decreto de promulgación del Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, adoptado en la ciudad de Roma el 13 de junio de 1976 (*Diario Oficial* del 9 de diciembre de 1977).

Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (*Diario Oficial* del 16 de junio de 1977).

Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (*Diario Oficial* del 22 de junio de 1977).

Instituto Nacional de Ovinos y Lanás (*Diario Oficial* del 12 de agosto de 1977).

Comisión Coordinadora para la Preparación y Levantamiento del Padrón Nacional Campesino (*Diario Oficial* del 1o. de septiembre de 1977).

Patronato Nacional de Promotores Voluntarios (*Diario Oficial* del 20 de septiembre de 1977).

1977 (22 de noviembre), Fertilizantes Mexicano, S.A.

1977, Programa Alianza.

1977, Programa de Productos Básicos.

Reformas a la Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo, en los artículos 10, 12 y segundo, tercero y cuarto transitorios (*Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1977).

Acuerdo por el que se establece el seis de enero de cada año como fecha para conmemorar el día del Servidor Agrario (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1978).

Acuerdo por el que se autoriza la constitución de un fideicomiso que se denomina Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria (*Diario Oficial* del 25 de agosto de 1978).

Aclaración al acuerdo por el que se autoriza la constitución de un fideicomiso que se denominará Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, publicado el 25 de agosto de 1978 (*Diario Oficial* del 13 de septiembre 1978).

Reglamento para la determinación de Coeficientes de Agostadero (*Diario Oficial* del 30 de agosto 1978).

Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Pánuco (*Diario Oficial* del 9 de enero de 1978).

Fideicomiso para el Desarrollo de la zona Henequenera (*Diario Oficial* del 18 de enero de 1978).

Comisión Sectorial de Administración y Programación del Sector Agrario (*Diario Oficial* del 29 de marzo de 1978).

Fideicomiso para la Regulación y Titulación de los Terrenos del Ejido Loreto, B.C.S. (*Diario Oficial* del 30 de marzo de 1978).

Fideicomiso para la Investigación, Cultivo y Comercialización del Hule Natural (*Diario Oficial* del 19 de abril de 1978).

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país (*Diario Oficial* del 19 de mayo de 1978).

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal (*Diario Oficial* del 30 de julio de 1978).

Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria (*Diario Oficial* del 25 de agosto de 1978).

Reglamento para la Determinación de Coeficientes de Agostadero (*Diario Oficial* del 30 de agosto de 1978).

Comité para la Fijación de las Tarifas para la Aplicación de Plaguicidas en los Programas de Sanidad Agropecuaria (*Diario Oficial* del 19 de julio de 1978).

Comités Estatales de Apoyo a los Programas para la Determinación de Coeficientes de Agostadero (*Diario Oficial* del 30 de agosto de 1978).

1978, Plan Nacional Agropecuario.

1978, Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal (*Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978).

Oficio 102-B-041 girado por el C. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público relativo a los procedimientos de liquidación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (*Diario Oficial* del 29 de enero 1979).

Acuerdo por el que se crean de manera desconcentrada las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional (*Diario Oficial* del 9 de abril de 1979).

Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a realizar los actos necesarios a efecto de que sea modificado el contrato del fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (*Diario Oficial* del 13 de noviembre 1979).

Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (*Diario Oficial* del 2 de marzo de 1979).

Plan Nacional de Desarrollo Industrial y bases de concertación para su cumplimiento (*Diario Oficial* del 19 de marzo de 1979).

Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (*Diario Oficial* del 23 de abril de 1979).

Reglamento para Campañas de Sanidad Animal (*Diario Oficial* del 15 de mayo de 1979).

Decreto por el que se reforman los artículos 4o. y 9o. del Reglamento para la Determinación de Coeficientes de Agostadero (*Diario Oficial* del 29 de mayo de 1979).

Comisión para la elaboración del Inventario Nacional de Productos Básicos, (*Diario Oficial* del 29 de mayo de 1979).

Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en materia de movilización de animales y sus productos (*Diario Oficial* del 11 de julio de 1979).

Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial (*Diario Oficial* del 21 de agosto de 1979).

Reglamento para la Organización de Servicios de Educación General Básica para Adultos (*Diario Oficial* del 24 de diciembre de 1979).

Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A. (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1979).

Instructivo para convertir lotes Agrícolas, ganaderos o forestales de colonias a la explotación turística o industrial (*Diario Oficial* del 29 de febrero 1980).

Instructivo para desincorporar lotes de colonias de su actual régimen jurídico, para integrarlos a Propiedad Privada Urbana (*Diario Oficial* del 6 de marzo 1980).

Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventas de solicitudes de Expropiación de Terrenos Ejidales y Comunales (*Diario Oficial* del 8 de septiembre 1980).

Decreto que reforma los artículos 2o. y 3o. al Diverso que establece las bases para la ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (*Diario Oficial* del 7 de enero de 1980).

Centro Nacional de Investigaciones Agrarias (*Diario Oficial* del 15 de enero de 1980).

Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial* del 18 de enero de 1980).

Unidad de Coordinación General de Programas para Productos Básicos (*Diario Oficial* del 7 de febrero de 1980).

Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (*Diario Oficial* del 20 de febrero de 1980).

Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (*Diario Oficial* del 10 de marzo de 1980).

1980 (18 de marzo), Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Fondo para el Desarrollo Comercial (*Diario Oficial* del 24 de marzo de 1980).

Fondo Ganadero (*Diario Oficial* del 21 de abril de 1980).

Decreto Ganadero (*Diario Oficial* del 21 de abril de 1980).

Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (*Diario Oficial* del 17 de abril de 1980).

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial (*Diario Oficial* del 9 de mayo de 1980).

Decreto de Promulgación del Convenio de Colaboración en las Áreas de la Agricultura y la Industria Alimenticia, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de Bulgaria (*Diario Oficial* del 14 de mayo de 1980).

Promotora del Maguey y del Nopal (*Diario Oficial* del 30 de junio de 1980).

Instituto Nacional de Inseminación Artificial y Reproducción (*Diario Oficial* del 16 de julio de 1980).

Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario (*Diario Oficial* del 3 de septiembre de 1980).

Decreto por el que las Dependencias del Ejecutivo Federal competentes, aplicarán o promoverán en su caso los apoyos y estímulos a la producción, distribución o abasto de los productos básicos de consumo generalizado (*Diario Oficial* del 9 de septiembre de 1980).

Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos (*Diario Oficial* del 19 de septiembre de 1980).

Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero, *Diario Oficial* del 31 de octubre de 1980.

Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino (*Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1980).

Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V. (*Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1980).

Normas para la Organización de los Núcleos Agrarios (*Diario Oficial* del 23 de julio 1981).

Reglamento general de colonias agrícolas y ganaderas (*Diario Oficial* del 25 de abril 1980).

Ley de Fomento Agropecuario (*Diario Oficial* del 2 de enero 1981).

Acuerdo por el que se sustituyen los Comités Agrarios de promoción productiva por microrregión que coincida con los Centros de distribución de sistema Conasupo-Coplamar (*Diario Oficial* del 30 de noviembre 1981).

Reglamento de los Comités Agrarios de Promoción Productiva. (*Diario Oficial* del 19 de diciembre 1981).

Comités Directivos de los Distritos de Temporal (*Diario Oficial* del 2 de enero de 1981).

Fideicomiso de Riesgo Compartido (*Diario Oficial* del 2 de enero de 1981).

Ley de Fomento Agropecuario (*Diario Oficial* del 2 de enero de 1981).

Reforma y adición varios artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 2 de enero de 1981).

Adición del artículo 138 a la Ley Federal de Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 2 de enero de 1981).

Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (*Diario Oficial* del 6 de abril de 1981).

Fideicomiso de Promoción Rural (*Diario Oficial* del 2 de julio de 1981).

Comisión Técnica Consultiva y de Coordinación de Asuntos Agrarios en los distritos de riego, de temporal y de Drenaje (*Diario Oficial* del 12 de julio de 1982 y 12 de agosto de 1981).

Comité Financiero en Apoyo del Programa de Productos Básicos (*Diario Oficial* del 12 de agosto de 1981).

Comisión Técnica-Consultiva y de Coordinación de Asuntos Agrarios en los Distritos de Riego, de Temporal y de Drenaje (*Diario Oficial* del 21 de septiembre de 1981).

Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario (*Diario Oficial* del 21 de octubre de 1981).

Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario (*Diario Oficial* del 23 de noviembre de 1981).

Ley General de Bienes Nacionales (*Diario Oficial* 8 de enero de 1982).

Comité Planificador de Desmontes del Sector Agropecuario y Forestal (*Diario Oficial* del 20 de mayo de 1982).

Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos ganados al mar (*Diario Oficial* del 17 de junio de 1982).

Fideicomiso Campaña Nacional contra la Garrapata (*Diario Oficial* del 24 de junio de 1982).

Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (*Diario Oficial* del 13 septiembre de 1982).

Comité Consultivo de Planeación y Fomento Industrial de Productos Básicos (*Diario Oficial* del 13 de septiembre de 1982).

Instituto de Educación Agrícola Superior (*Diario Oficial* del 13 de septiembre de 1982).

El licenciado López Portillo repartió entre campesinos ejidatarios y comuneros la cantidad de 6'423,501 hectáreas mediante 1958 resoluciones presidenciales dictadas en su gobierno. Las resoluciones que quedaron pendientes de otros gobiernos incluyendo el de Luis Echeverría también fueron ejecutadas en este sexenio.

## Octava etapa: desarrollo rural integral

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Bien podríamos titular a este epígrafe como el último sexenio revolucionario. Jamás presidente alguno había recibido al país en una crisis económica de gran envergadura como la que tocó vivir al presidente De la Madrid Hurtado. Maestro universitario, humanista quien se había desempeñado en el gobierno como subdirector auxiliar y subdirector general de crédito de la secretaría de Hacienda (1964), subdirector de Pemex (1970), director general de Crédito y subsecretario de Hacienda (1975-1979) y también, secretario de Programación y Presupuesto (1979-1981).

Frente a la crisis económica y financiera a nivel internacional y nacional, no titubeó en seguir su vocación jurídica y al mismo tiempo, configurar su Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que su experiencia en materia económica y su aptitud para éstas cuestiones le indicaron. Al rendir su protesta como Presidente de la República (10. de diciembre de 1981) expresó:

Gobernaré en el marco del Estado de Derecho. Mi gobierno actuará sometido a la ley. Respetaré y haré respetar el régimen jurídico nacido de la Revolución Mexicana. Ese es el camino para encauzar la convivencia libre y el trabajo social para la justicia. Creo firmemente que no hay derecho contra el derecho y que en la medida en que se obedezcan las leyes, menos se tendrá que obedecer a los hombres. Nuestro Estado de Derecho, por mandato del Constituyente de 1917, es un Estado fuerte. La fortaleza estatal garantiza la unidad de la Nación, asegura nuestra independencia y permite cumplir con el mandato de transformación social. El Estado mexicano es fuerte, no porque se imponga arbitrariamente, sino porque cuenta con el consenso de la mayoría. Preservaremos su fortaleza, pues no hay posibilidad de justicia en el estado débil, ni estado fuerte sin libertad o con injusticia. Nos haremos más fuertes en el Derecho, la libertad y la justicia que son nuestra razón (*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados 10. de diciembre de 1982).

Al mismo tiempo hizo una síntesis de la crisis económica que padecíamos en ese tiempo:

Por otro lado, estoy consciente de que asumo el Gobierno de la República en horas difíciles. México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos: el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha co-

locado en crecimiento cero. El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo las provenientes de la exportación del petróleo y algunos otros productos del sector público y de sus créditos. Tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se han demeritado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias, están seriamente amenazados la planta productiva y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años. Los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer necesidades mínimas de subsistencia. La crisis se manifiesta en expresiones de desconfianza y pesimismo en las capacidades del país para solventar sus requerimientos inmediatos; en el surgimiento de la discordia entre clases y grupos; en la enconada búsqueda de culpables; en recíprocas y crecientes recriminaciones; en sentimientos de abandono, desánimo y exacerbación de egoísmos individuales o sectarios, tendencias que corroen la solidaridad indispensable para la vida en común y el esfuerzo colectivo. Se ha difundido un clima propicio para que los enemigos del sistema, construido con singular empeño democrático por el pueblo, se apresuren a condenarlo indiscriminadamente y fomentan dudas sobre nuestro rumbo histórico. Este es el panorama nacional. Apuntamos los activos y avances, en contraste con pasivos y dificultades, para mantener una perspectiva realista, sin catastrofismos pero tampoco con ingenuidad ante las graves circunstancias. Encaramos dificultades, serias dificultades, pero no somos una nación vencida y sin recursos. La crisis se ubica en un contexto internacional de incertidumbre y temor; una profunda recesión está en ciernes. Hay guerras comerciales, incluso entre aliados; proteccionismo disfrazado de libre cambismo. Altas tasas de interés, el desplome en los precios de las materias primas y el alza en los productos industriales, ello produce la insolvencia de numerosos países. Al desorden económico mundial se añade la inestabilidad política, la carrera armamentista, la lucha de potencias por ampliar zonas de influencia. Nunca en tiempos recientes habíamos visto tan lejana la concordia internacional.

#### *Acuerdos y puntos programáticos*

Como respuesta inmediata al desequilibrio económico que sufría el país concretó diez puntos programáticos para combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente. Estos fueron: 1. disminución del crecimiento del gasto público; 2. protección del empleo, 3. continuación de las obras en proceso con un criterio de selectividad; 4. reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado; 5. protección y estímulo a los programas de producción,



importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo; 6. aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública; 7. canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional, evitando especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios que requieren los consumos mayoritarios y el interés de la nación; 8. reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado; 9. reestructuración de la administración pública federal para que actúe con eficacia y agilidad y 10. actuaremos bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

El Presidente señaló:

Con este programa de diez puntos, iniciaremos nuestra respuesta a la crisis. Todos los mexicanos tenemos que concurrir en este gran esfuerzo nacional, conscientes de que no hay ayuda externa ni solución mágica que lo supla. Recuperación tomará tiempo, los próximos dos años. Los primeros meses del gobierno serán áduos y difíciles. La austeridad es obligada; vigileremos que se cumpla, y que la distribución de su carga sea equitativa. Gobernaré contra la crisis, pero también lo haré, simultáneamente, para instrumentar la plataforma sexenal que ordenó el electorado, al aprobar con su voto las siete tesis sintetizadoras, producto de la consulta popular. Haremos de cada una de ellas un haz de políticas efectivas para fincar, desde ahora, la sociedad definida por las mayorías nacionales. Estos compromisos de campaña orientarán la acción del gobierno y el trabajo del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Quien haya dudado de la ideología revolucionaria de Miguel de la Madrid Hurtado, debe tener presente sus compromisos en su discurso de toma de posesión y los resultados que se produjeron en la ejecución de los principios de Reforma Agraria, los cuales revisaremos más adelante. En su campaña se comprometió ante el pueblo mexicano a gobernar con las siete tesis producto del diálogo ciudadano y acordes con los más caros principios, doctrina y filosofía del movimiento social de 1910. Estos fueron los siguientes:

Primero. El nacionalismo revolucionario el cual determinó su conducta y fue definido por él como:

la ideología que sintetiza nuestra voluntad histórica de constituirnos en una vigorosa comunidad política, económica y social; es la conciencia de nuestra identidad y proyección colectiva. El nacionalismo revolucionario manifiesta la lealtad a nuestras tradiciones y costumbres, el apego al suelo donde nacimos, al sentido de nuestra historia; arraiga en una convicción democrática, fundamenta el poder transformador de la Nación a través del Estado, impone la obligación

de superar todo lo que vulnera nuestra independencia política o económica. El nacionalismo revolucionario es la fuerza unificadora substancial de los mexicanos para conseguir los objetivos populares. Me empeñaré en fortalecerlo; preservaré su carácter transformador y afirmaré su proyección a la justicia social. El nacionalismo revolucionario, como proyecto nacional, subsiste y se fortalece en la conciencia de las nuevas generaciones. La educación es el instrumento de la Nación para afirmarse. Por mandato constitucional, la educación pública difunde y arraiga las actitudes democráticas, los propósitos igualitarios, el orgullo y la defensa de la independencia nacional. Atenderemos enfáticamente la calidad de la educación; propiciaremos el acceso de las clases populares a los niveles educativos superiores y organizaremos una permanente y vigorosa campaña alfabetizadora. Más y mejor educación para todos es una exigencia de la independencia cultural, tecnológica y económica de México.

Segundo. La democratización integral que fue otro compromiso. Aquí sus palabras:

Estamos comprometidos a trabajar por la democratización integral que define nuestra Constitución. Fortaleceremos la división de Poderes, el federalismo y el municipio libre. Respetaremos el pluralismo y todas las formas de asociación política, y atenderemos a la opinión pública, y a sus medios, en responsabilidad y libertad. No nos limitaremos al perfeccionamiento electoral; fomentaremos la democracia en todos los ámbitos de la vida social; en las comunidades, barrios, sindicatos, ligas y asociaciones políticas; auspiciaremos la organización de productores y consumidores y el diálogo entre sindicatos y empresas, para fomentar la productividad y establecer mejores bases para la redistribución del ingreso. Mantendremos permanentemente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial. Fortaleceremos los sistemas de información a la Nación de la marcha del Estado. Mantendré viva y dinámica la democracia en México.

Tercero. La sociedad igualitaria que sigue siendo demandada de nuestro pueblo:

La sociedad igualitaria es demanda original, es demanda permanente de la Revolución Mexicana. La desigualdad social sigue siendo uno de los más graves problemas de México. La lucha por la igualdad es acción dinámica para lograr la equidad en los procesos productivos y distributivos, para ampliar las capacidades y las oportunidades. Rechazo al populismo que cede ante lo inmediato y hace retroceder a la sociedad. Lucharemos contra la desigualdad de manera realista, permanente y duradera. Buscaremos, con renovada voluntad, la equi-

dad; cada grupo y cada individuo debe aportar según su capacidad para dar a cada quien lo que le corresponde. Fortaleceremos a los más débiles mediante su capacitación, sin falsos paternalismos y sin demagogia. Revisaremos todos los instrumentos de política económica y social, atendiendo a su impacto distributivo. Cuidaremos de la eficacia del gasto social, evitando tratamientos especiales que incidan en injusticias. Con todos los medios a nuestro alcance, haremos frente a la desigualdad más grave del país, la que se dé entre el campo y la ciudad. Tendremos como preocupación fundamental la satisfacción de necesidades básicas del pueblo: alimentación, vivienda, educación, cultura, recreación y deporte. Elevaremos el derecho a la salud a rango constitucional, para dar base a un sólido e integrado sistema nacional de salud; daremos prioridad a la medicina preventiva, particularmente en las zonas rurales y urbanas marginadas. Atacaremos el problema de la vivienda en todos sus frentes: reservas territoriales; reorganización administrativa, nuevas tecnologías, financiamiento y apoyo a la autoconstrucción. En alimentación daremos la más alta prioridad a las políticas de producción y abasto, con énfasis en su adecuada planeación, eficaz ejecución y equidad para productores, distribuidores y consumidores.

Fiel a su compromiso de hablar con la verdad hizo una advertencia oportuna frente a la crisis:

Lucharemos desde hoy contra la desigualdad, pero en este renglón, como en todos, he de ser sincero con los mexicanos. Mientras subsista la crisis, no podemos avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social; el peligro inmediato está en el deterioro que la agrava día con día. Frenar la crisis, frenar este deterioro, es el primer paso; lo haremos con equidad en el peso de los costos e impulsando los cambios cualitativos que nos sirvan de apoyo firme para avanzar más rápidamente hacia la sociedad igualitaria, en cuanto no sea posible.

Cuarto. La necesaria renovación moral que como buen constitucionalista la entendió así:

La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta permanente de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores. La guía fundamental de esta renovación será el Derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos. Actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal y civil, introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y, en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos. Promoveré sis-

temas que acaben con las compensaciones al margen de la ley y den transparencia a los ingresos de los funcionarios gubernamentales; regularé las prestaciones a que éstos tienen derecho y prohibiré el uso de bienes y servicios públicos para fines ajenos a su cargo. Evitaremos negocios ilícitos en los contratos de obra o servicio público, en las compras de gobierno y sus empresas. No permitiré que se usen los fondos públicos para la promoción política personal de los funcionarios. Impediremos aprovechamientos ilegítimos con la nómina oficial; perseguiremos las conductas ilícitas en el otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones; en la inspección y vigilancia de leyes y reglamentos. Insisto: no es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente operar negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral. O se gobierna o se hacen negocios. Los puestos públicos no deben ser botín de nadie. Perfeccionaremos los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la administración pública. Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, promoveré la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría del Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública. Usaremos con vigor y decisión este nuevo instrumento.

#### Quinto. La descentralización de la vida nacional:

Impulsaremos la descentralización de la vida nacional. Es imposible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que agobia e inhibe energías y acciones profundas. Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes. Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La Federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente. Invito respetuosamente a los gobernadores de los Estados a participar con decisión y entusiasmo en esta nueva jornada de fortalecimiento de entidades federativas. La vigencia del federalismo es tarea de todos, no sólo de las instancias federales. Sé que contamos con su valioso apoyo. Invito al magisterio nacional, luchador incansable en las tareas de transformación nacionalista, a colaborar en este movimiento de acusada descentralización. La nación saldrá fortalecida. La descentralización de la vida nacional se apoyará en el vigor e iniciativa de la provincia. Descentralizaremos los servicios de salud pública para acercarlos a sus beneficios. Propondremos de inmediato a los

gobiernos locales la celebración de acuerdos para que se hagan cargo de programas en otras áreas. Revisaremos el esquema de distribución de competencias para llegar a una mejor división de atribuciones entre los tres órdenes de gobierno. Avanzaremos en la consolidación del municipio libre; la autonomía política depende de la suficiencia económica. Iniciaremos reformas del artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propias e intocables para los municipios, con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios. Cumpliremos así una demanda generalizada en la consulta popular.

Sexto. Desarrollo, empleo y combate a la inflación. En este principio esboza algunos aspectos de su programa agrario. Veamos:

El pueblo se declaró en favor de una estrategia de desarrollo, empleo y combate a la inflación. Las medidas enunciadas en los diez puntos, se inspiran en estos objetivos. Paralelamente a esas políticas inmediatas, realizaremos otras que atiendan y propicien los cambios estructurales que requiere nuestra economía. Atacaremos las fallas: ahorro interno insuficiente, baja productividad, escasa competitividad de nuestros productos en el exterior, desigualdad social. Lo haremos con acciones profundas y perseverantes. Atenderemos prioritariamente al campesino mexicano. Diversificando las oportunidades de empleo impulsando la agroindustria. Aprovecharemos racionalmente los productos de la agricultura, bosques, ganadería y pesca. Daremos certidumbre a la tenencia de la tierra; fortaleceremos a las zonas de temporal y llevaremos la planeación al campo. Nos proponemos un desarrollo social más amplio en el agro mexicano. Democratizaremos, modernizaremos y haremos eficientes a las entidades administrativas encargadas del agro. Combatiremos sin cuartel todos los fenómenos de corrupción que esquilmán al campesino mexicano. Impulsaremos en el campo producción y justicia.

Finalmente, en el séptimo de los principios sintetizadores de su programa de gobierno señala la planeación democrática expresando:

Un sistema político incapaz de articular permanentemente las demandas sociales, está condenado al fracaso. La acción del Estado precisa de la planeación como producto coherente de los propósitos, deseos y expectativas de la mayoría de la sociedad. Los planes, para ser democráticos, deben incorporar la vitalidad y la participación creativa de la sociedad civil y suscitar la participación entusiasta y fructífera de todos los mexicanos en las grandes tareas nacionales, que no pueden ser obra sólo del Gobierno. En los próximos días remitiré a este honorable Congreso una iniciativa de ley que defina el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Integramos con ella a nuestro sistema de economía mixta a las entidades federativas y a los municipios, con el respeto a soberanías e intereses

regionales, para fortalecer la acción conjunta de la nación. Institucionalizaremos un proceso permanente de consulta popular que adapte el plan a las cambiantes condiciones y establezca el cotejo permanente de los funcionarios públicos con la opinión de sus mandantes. Esta iniciativa parte del principio constitucional de la rectoría del Estado. Las instancias gubernamentales no pueden abdicar de las responsabilidades ni del mandato específico que les otorgó el pueblo. Con esa base, proponemos los mecanismos para la atención a las opiniones de sectores, organizaciones y población en general y su eficiente participación en las decisiones programadas. Bajo este esquema, presentaré al país, en el mes de mayo próximo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (*idem*).

A pesar de que la política exterior de México y los principios que le dieron sustento están incorporados en el primer principio o sea el nacionalismo revolucionario, deseo destacar la decisión del presidente De la Madrid Hurtado de mantenerlos inalterables cuando señala:

La política exterior de México es síntesis e instrumento de nuestro nacionalismo revolucionario. La afirmación de nuestra identidad nos permite el encuentro con otras identidades; nuestros valores de independencia, libertad, democracia y justicia, se proyectan al exterior, en el respeto al pluralismo ideológico y en la demanda de un nuevo orden internacional. Mantendremos, sin pretensión de liderazgo, sin dogmatismos a las condiciones históricas, o falsos pragmatismos sin ruta ni destino, una política de principios, nuestros principios, conscientes de su limitación en un mundo de exasperados intereses egoístas, de inseguridad económica paralizante, pero conscientes también de que su permanente reiteración, con diplomacia firme y negociadora, actuará en defensa de nuestros valores y objetivos y los de otras naciones que buscan su desarrollo en la independencia y la libertad. Seguiremos sosteniendo, con indeclinable convicción, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de los conflictos, la igualdad jurídica de los Estados, el desarme para la preservación de la paz y la cooperación internacional equitativa y eficiente. El aislamiento no es sólo anacrónico, sino imposible. La cooperación entre pueblos libres es el único camino para la paz en un mundo interdependiente. Con una mejor coordinación interna de nuestras acciones y estrategias, participaremos en los foros internacionales y en las acciones bilaterales, para la mayor efectividad de nuestros objetivos y principios.

Hemos sido prolijos en la reproducción del documento que contiene el mensaje que el Presidente de la República dirigió a la Nación, después de rendir la protesta constitucional, en virtud de que contiene su ideología revolucionaria recogida del diálogo con el pueblo durante su campaña electoral y su personal apreciación y convicciones que le acompañaron durante el sexenio de su administración. Prioritariamente se decidió por enfrentar la crisis económica con las diez deter-

minaciones que hemos enunciado y al controlar la inestabilidad y el apuro económico, gobernar con los siete principios que fueron los fundamentos de su gobierno. Miguel de la Madrid Hurtado señaló que no plantearía nuevas doctrinas, porque “tenemos la que legitima nuestra historia, la que ha sostenido el consenso nacional ante todo género de circunstancias... Mi compromiso ideológico es con la Revolución Mexicana”, expresó. Como hombre de gratitud comprobada dedicó un párrafo de su discurso a quien lo hizo candidato del PRI a la Presidencia de la República, que se ganó en la votación más copiosa de que se tiene memoria. Su reconocimiento lo manifestó expresando:

Emprendemos hoy un nuevo capítulo de la historia de México. Lo hacemos en trayectoria de los movimientos populares que nos dan impulso y rumbo; la Independencia, la Reforma y la Revolución. Nos sustentaremos en las aportaciones de cada etapa, de cada esfuerzo sexenal y, desde luego, en los avances alcanzados bajo la dirección de José López Portillo. A su gobierno le debemos múltiples realizaciones; el fortalecimiento del principio federal; un gran empuje a la actividad económica y el empleo; avances destacados en energía y alimentos; incrementos significativos en educación y seguridad social; apoyo a los marginados; la reforma política; la reforma administrativa; las etapas básicas del Sistema Nacional de Planeación; la reafirmación de la rectoría del Estado; la nacionalización de la banca; un periodo de amplias libertades, y una política internacional activa y digna. Mi reconocimiento y aprecio al esfuerzo y a la obra de José López Portillo. Al iniciar esta nueva etapa, es preciso reconocer y apreciar el patrimonio que hemos construido los mexicanos. Contamos con una extensa infraestructura; una importante planta industrial; la cuarta reserva petrolera del mundo e instalaciones extractivas de primera magnitud; amplios recursos agropecuarios, forestales, pesqueros y mineros; un gran potencial turístico. Medios y vías de comunicación integran al país. Tenemos sistemas educativos, de salud y de seguridad sociales, cuadros administrativos y culturales, trabajadores responsables y diestros empresarios nacionalistas, y un básico consenso popular. Mucho hemos logrado gracias al esfuerzo de todos los mexicanos.

Miguel de la Madrid demostró a lo largo del sexenio su congruencia entre lo prometido y lo realizado, sin antinomias en su comportamiento. Estos últimos seis años de ideología revolucionaria y de entereza no sólo vencieron la crisis económica, sino se superaron las calamidades en su administración que ocurrieron por fenómenos naturales y económicos como fueron el terremoto de 1985; el ciclón del siglo “Gilberto” (1988) que nos impactó en Quintana Roo, en Yucatán, en Tamaulipas y Nuevo León y por si fuera poco, la drástica caída de los precios internacionales del petróleo y de las materias primas, que sumados a las inversiones públicas para la reconstrucción, agravó el brete económico. Así

y todo, el pueblo y el gobierno salieron avantes. Este sexenio y sus vicisitudes representaron la más dura prueba a que se vio sometido el último de los gobiernos revolucionarios de nuestra historia.

### *Realizaciones agrarias*

Sus informes ante el Congreso de la Unión y ante el pueblo respetaron el esquema de las decisiones y principios que se enunciaron en el discurso de toma de posesión del cargo conferido por el pueblo mexicano. En efecto, volviendo a nuestra materia y sólo en relación con la reforma agraria, en el primero (10. de septiembre de 1983) dedicó un apartado al agrarismo, intitulado “Desarrollo rural”, en el cual concentra su atención en la reforma agraria. El Presidente de la República manifestó:

Se ha requerido la revisión profunda de las políticas y estrategias de desarrollo rural. En el campo estamos reorientando la estrategia para conciliar el aumento sostenido de la producción con la consecución de mayores niveles de justicia y bienestar para la población campesina. El sector agropecuario presenta serios rezagos en relación con otros segmentos de nuestra economía. Tiene bajos índices de productividad: su producción ha sido insuficiente para el crecimiento de la demanda y nos ha obligado a fuertes importaciones. El bajo nivel de ingreso de los campesinos es la causa principal de la desigualdad social. Con la convicción de que la organización y participación de los campesinos es indispensable para realizar los cambios cualitativos que se requieren, nos hemos propuesto otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, realizar una reforma agraria integral que mejore los términos de intercambio entre el campo y la ciudad, reorganizar los apoyos a la producción y articular eficientemente las actividades agrícolas entre sí y con el sector industrial y comercial. Esta orientación se apoya en el mandato de la nueva adición al artículo 27 constitucional, que establece la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo rural integral. Para ello, hemos iniciado acciones en las diferentes políticas relacionadas con el campo, primero para mantener la actividad productiva del sector agropecuario, después revertir la descapitalización que lo ha caracterizado e incrementar el nivel de vida de sus habitantes. Repartir la tierra a los campesinos carentes de ella es un elemento de justicia social; estamos dando paso a un enfoque más amplio y moderno que vincula el reparto con la incertidumbre en la tenencia de la tierra, la organización campesina y los apoyos a la producción. Con esta política integral se avanzó en la entrega de la tierra legalmente afectable, la cual cada vez es menos y más difícil de localizar. Para que haya producción en el campo es necesario que haya certidumbre y confianza: por ello hemos dado prioridad al otorgamiento de los documentos probatorios de derechos a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. En el catastro rural, elemento esencial para la identificación de predios y situación legal, hemos alcanzado ya una cobertura de 23 millones de hectáreas, que corresponden a



una tercera parte de los Estados, y se ha regularizado la tenencia en más de 9 millones de hectáreas, entregándose la documentación respectiva. También estamos actuando para agilizar los procedimientos agrarios, para lo cual se han integrado comités estatales mediante convenios con los Gobiernos respectivos de 16 Estados de la República. Con estos comités ha sido posible reducir el número de trámites que anteriormente ascendían a 43 instancias a sólo ocho donde se realiza todo el proceso, con lo que se ha acortado el tiempo considerablemente: a toda promoción agraria deberá de seguir un trámite fluido, expedito y honesto, que culmine con una resolución positiva o negativa. Promoveremos los derechos agrarios pero no daremos esperanzas demagógicas: mucho menos, permitiremos la violación de derechos legítimos. En materia de la organización agraria básica, se está apoyando y fomentando la integración de unidades de desarrollo rural. Con ellas se atacará frontalmente el grave problema del minifundio, ya sea ejidal o de la pequeña propiedad, facilitando la reorganización de los apoyos a la producción.

La Reforma Agraria sigue siendo compromiso irrenunciable de la Revolución Mexicana. Para impulsar el proceso de la Reforma Agraria, y en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que ordena tomar medidas para que se realice una expedita y honesta impartición de justicia agraria, a fin de garantizar certidumbre y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, el Ejecutivo a mi cargo promovió ante el Congreso de la Unión reformas a la legislación agraria, tendientes a simplificar y agilizar los procedimientos establecidos en la ley. Las modificaciones aprobadas, que entraron en vigor el 18 de enero pasado, han permitido desterrar vicios originados por la complejidad de los trámites y la excesiva centralización de los procedimientos, dando acceso a una más pronta y honesta impartición de justicia agraria. Ello ha hecho posible que durante el presente año hasta el mes de agosto, en acciones de dotaciones, ampliaciones, creación de nuevos centros y confirmaciones de bienes comunales, se entregaran 830 mil hectáreas, que, sumadas a las 750 mil del año de 1983, dan un total de un millón 580 mil hectáreas entregadas por el actual Régimen. Los cambios a la legislación han permitido reducir los grandes rezagos y actualizar los derechos agrarios individuales en los ejidos adjudicándolos a nuevos ejidatarios. En 1983 fueron entregados 115 mil certificados en 3,956 ejidos y en 1984 se han ya investigado 5,763 núcleos, habiéndose reconocido nuevos derechos a 165 mil campesinos, lo que suma un total de 280 mil ejidatarios beneficiados. Asimismo, las reformas han facilitado la expedición de certificados de inafectabilidad a las pequeñas propiedades, así como la cancelación de aquellos que se han hecho acreedores a esta sanción. Durante el presente año se han expedido 4,805 certificados que sumados a los 1,109 que se expidieron en 1983 dan un total de 5,914 en el presente Régimen. Desde otro aspecto, las citadas modificaciones han hecho posible que, después de más de veinte años de falta de certeza y seguridad en la tenencia de la tierra, se haya empezado a regularizar la situación jurídica de colonos y posesionarios de terrenos nacionales, habiéndose expedido en el presente año, 3,150 títulos a colonos y

190 a poseionarios. Hemos tomado el compromiso de llevar a cabo toda la regularización de tenencia de la tierra en el presente sexenio. Los trabajos del catastro rural han permitido identificar predios con una superficie cercana a 41 millones de hectáreas. Con apoyo en esta identificación, hemos regularizado 7,884 ejidos y comunidades con una superficie de 20 millones de hectáreas, habiéndose beneficiado en esta tarea más de medio millón de jefes de familia campesinas. También hemos trabajado intensamente en la renovación de las autoridades ejidales y comunales dentro de los plazos que fija la ley. A la fecha esta Administración ha intervenido en la actualización de autoridades de 11,538 núcleos campesinos, de los casi 27,000 existentes. Se ha promovido el establecimiento y organización de unidades agrarias de producción con el fin de superar el minifundismo mediante la asociación de los poseedores individuales, lo cual permite elevar su productividad, al ser posible canalizarles los correspondientes apoyos a la producción y al desarrollo rural integral. La certidumbre en la tenencia de la tierra, la mayor agilidad en los trámites agrarios y una mejor organización de los campesinos es, en primer lugar, acto de justicia y también solución y prevención de conflictos y apoyo indispensable para la producción y el desarrollo rural.

Establecida la coherencia legislativa de las modificaciones a la Constitución en el artículo 27 constitucional, fracciones XIX y XX, que fueron sólo adiciones de estas fracciones al texto, con las adecuaciones y modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, el marco jurídico se completó, para desarrollo de la política agraria de desarrollo rural integral. Conjuntamente, con los programas establecidos por el Presidente, relativos al Sistema Nacional de Planeación Democrática, del Plan Nacional de Desarrollo y con base en las políticas de desarrollo rural y de reforma agraria integral, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri) que se constituyó, contó con los instrumentos de obligación, coordinación, inducción y concertación, entre las dependencias federales, gobiernos estatales, y municipales. Por primera vez, la reforma agraria integral, tuvo asiento en un marco-jurídico-político constitucional y legislativo para cumplir, dentro de la ley, sus propósitos.

Los resultados obtenidos con la ejecución de la política agraria del presidente De la Madrid pueden quedar sintetizados en la siguiente forma:

1. El reparto agrario alcanzó la cifra de 4'867,563 hectáreas que fueron recibidas por campesinos sin tierra y con derecho a ellas.

En este aspecto es importante destacar que también se ejecutaron resoluciones presidenciales dotatorias que se encontraban pendientes por diferentes causas y que habían sido firmadas por anteriores administraciones, lo cual eleva a más de siete millones de hectáreas de reparto efectivo de la tierra al considerar que tres millones de hectáreas entregadas se incluían en el rezago encontrado.

Estas importantes cifras que representan un esfuerzo sostenido elevan el total de tierras entregadas a los campesinos a más de 105 millones de hectáreas o sea el 50 por ciento de las tierras agrícolas con que cuenta la nación.

2. Para cumplir con el propósito de darle seguridad y certeza a la tenencia de la tierra se entregaron 1'100,000 certificados de derechos agrarios; 23,357 carpetas básicas que benefician a más de 1'000,435 familias y 168,000 certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria. Asimismo, se regularizaron más de 4,500 hectáreas en las que se encontraban asentamientos humanos irregulares beneficiando a 120,000 familias campesinas.

3. El programa de catastro rural y regularización de la tenencia de la tierra lograron un avance trascendente al fotoidentificar más del 85 por ciento del territorio nacional y permitir la identificación aerofotogramétrica de ejidos, comunidades, pequeñas propiedades, colonias y terrenos nacionales. Al levantarse así un catastro agrario tan detallado, los trámites agrarios se simplificaron.

4. Por lo que hace a la organización económica de los campesinos, la Secretaría de la Reforma Agraria integro más de 11,500 unidades de desarrollo rural con pequeños propietarios y 348 organizaciones de orden superior con 7,000 núcleos agrarios, con el objeto de vincular las actividades económicas de producción, transformación y comercialización. Asimismo se constituyeron unidades agroindustriales para la mujer campesina.

5. La capacitación campesina realizó 13,000 cursos que benefician a más de 440,000 campesinos.

6. Se proporcionó apoyo a cerca de 800 empresas ejidales promovidas con fondos comunes, generando más de 16,000 empleos y se impulsaron 200 desarrollos turísticos en ejidos y comunidades.

7. Es importante señalar que la justicia agraria, pronta y expedita, se vio reforzada con el establecimiento de 42 procuradurías sociales agrarias, cuyo objetivo es impartir asesoramiento legal y procuración a los campesinos, en el mismo lugar donde se dan los conflictos. Asimismo, la descentralización administrativa dio lugar al establecimiento de consultarías regionales y estatales.

El Cuerpo Consultivo Agrario como órgano de consulta del Presidente de la República dictaminó en este sexenio 160,000 expedientes de diferentes acciones, entre las que se destacan nulidad de fraccionamientos simulados, expropiaciones e inafectabilidades, además de los expedientes agrarios dotatorios que culminaron con resoluciones presidenciales.

El propio Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988 presentado por el gobierno Federal señala claramente los objetivos específicos que constituyen la base fundamental de la política agraria que cumplió ésta Administración. Las acciones específicas que se propusieron son las siguientes:

1. Confirmar y titular las tierras a las comunidades indígenas y consolidar su forma de tenencia.

2. Dotar con los excedentes de la propiedad privada a núcleos solicitantes.
3. Entregar a los campesinos demandantes de tierra las superficies procedentes de las concesiones de inafectabilidad ganadera.
4. Repartir a los núcleos agrarios solicitantes los terrenos nacionales y baldíos susceptibles de aprovechamiento agropecuario.
5. Investigar los presuntos fraccionamientos simulados y definir su condición legal para, en su caso, proceder a su afectación.
6. Lograr que con la entrega de tierra, los campesinos cuenten con los apoyos de infraestructura, crédito y servicios que garanticen la viabilidad económica de sus actividades productivas.
7. Entregar la documentación jurídica que acredite la propiedad, usufructo e integración de los ejidos y comunidades.
8. Regularizar la situación jurídica de las colonias agrícolas y expedir los títulos correspondientes a los colonos.
9. Legalizar la situación de los posesionarios de terrenos nacionales, asentados con anterioridad a 1963.
10. Expedir certificados de inafectabilidad a los predios de propiedad privada que se encuentren dentro de los límites establecidos por la ley.
11. Vigilar la explotación permanente de los recursos dotados a los ejidos, mediante la adjudicación de los derechos agrarios vacantes a los campesinos con derecho a ellos.
12. Sancionar y vigilar la vigencia de las autoridades internas de los núcleos agrarios.
13. Regularizar los asentamientos humanos establecidos en terrenos ejidales y comunales y, en función del interés nacional, contribuir a la creación de las reservas territoriales que requiera el crecimiento urbano e industrial, garantizando los derechos de los núcleos rurales afectados.
14. Constituir y consolidar unidades de desarrollo rural en los ejidos y en las comunidades, así como en las colonias agropecuarias y con los propietarios minifundistas colindantes, a fin de incrementar su capacidad de gestión y negociación con el resto de la sociedad y facilitar la canalización de créditos, servicios, insumos y apoyos institucionales a los grupos campesinos.
15. Promover la integración y consolidación de uniones de ejidos, asociaciones de sociedades de producción rural y asociaciones rurales de interés colectivo, para apoyar los procesos de desarrollo rural a nivel regional.
16. Promover, mediante asesoría legal, técnica y administrativa, la explotación racional de los recursos renovables, no renovables, turísticos, acuícolas, forestales, ganaderos, sincréticos, así como el otorgamiento de servicios en ejidos y comunidades para diversificar sus actividades productivas.
17. Impulsar la transformación de los productos del campo en las unidades de desarrollo rural.

18. Asesorar y apoyar a los campesinos en sus procesos de comercialización por medio de sus organizaciones.

19. Coadyuvar a la generación de empleo mediante la diversificación de actividades con base en el aprovechamiento integral de los recursos existentes en los núcleos agrarios.

Finalmente, a la vista de los programas nacionales de Reforma Agraria Integral y de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, de su ejecución y resultados obtenidos por las autoridades agrarias, podemos afirmar que esta nueva etapa en la que se encontró la institución reforma agraria, garantizó con certeza y efectividad el cabal cumplimiento de sus fines y una acción constante, estructurada, planificada y programada para resolver el problema agrario, culminar el reparto de la tierra e incorporar definitivamente a los campesinos del país al pleno y sano desarrollo nacional. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se elaboró lo concerniente a la política sectorial del Programa Nacional de Desarrollo Integral 1985-1988 dado a conocer en definitiva, el 16 de mayo de 1985 y aprobado por las organizaciones campesinas el 6 de marzo de ese mismo año. El Ejecutivo federal en la ceremonia de presentación del programa expresó:

El país no sería plenamente soberano si se permitiera el incremento de la dependencia alimenticia. La desigualdad social entre campo y ciudad no podría tolerarse y, en cambio podría generar nuevas situaciones conflictivas que tarde o temprano desemboquen en el rompimiento de la paz social<sup>308</sup>. En el Programa Nacional se detallan una serie de medidas estratégicas y acciones a realizar en torno a la Reforma Agraria Integral.<sup>308</sup>

En el tercero y cuarto informes de gobierno, el presidente De la Madrid Hurtado da cuenta de los logros obtenidos en los años de 1985 y 1986, los cuales analizaremos más adelante.

En cada informe presidencial, aparte de las cifras se intercalaron pensamientos, preocupaciones, reflexiones y determinaciones que revelan la ideología del mandatario. Por eso, reproduciremos párrafos de estos tres comunicados.

Desde el inicio de la actual Administración se incluyó en el artículo 27 de la Constitución Política, la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional. En congruencia con lo dispuesto por la Ley de Planeación, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral fue expedido el pasado 16 de mayo. Por su enfoque integral, el programa constituye la respuesta a las demandas planteadas en

<sup>308</sup> *Reforma agraria integral, 1982-1988*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1988, coordinación general de la edición, Renato Vega Alvarado, director general de la obra Modesto Barragán Romero, p. 56.

la consulta por las organizaciones del campo. Establece como prioridades alcanzar la soberanía alimentaria en los productos de mayor demanda popular y lograr una mejor distribución del ingreso de la población rural. Durante 1983 y 1984 se impulsaron las actividades productivas en este medio. El Producto Interno Bruto del sector agropecuario y forestal se incrementó en términos reales, en 3.1 por ciento en el primer año y en 2.2 por ciento en el segundo. Dejo testimonio expreso de mi reconocimiento al esfuerzo y tesonera labor de los campesinos de México. En el pasado año agrícola, la producción de maíz, frijol, trigo y arroz, ascendió a 18 millones 800 mil toneladas, y fue 2 por ciento mayor que la de 1983, en tanto que la producción global, que superó un 4 por ciento a la del año anterior, se estima en 117 millones de toneladas. Los volúmenes obtenidos permitieron reducir las importaciones de productos básicos en 16 por ciento y mantener los niveles adecuados de reserva técnica. Durante 1985, las siembras ofrecen perspectivas positivas. Muy importantes han sido las acciones para revertir los términos de intercambio entre las actividades primarias y el resto de la economía. A fin de estimular a los productores, se mantuvo una política de precios de garantía remunerativos. En materia de financiamiento, el crédito de avío dio preferencia a los cultivos básicos. Estas acciones se complementaron con los programas de aseguramiento agrícola. En relación con la inversión pública, se continuó dando prioridad a las obras destinadas a fortalecer la capacidad productiva de las áreas de temporal. En infraestructura hidráulica, se ha dado énfasis a las obras de pequeña irrigación, así como a la terminación de obras de ejecución, a efecto de incorporar nuevas superficies al cultivo en el menor plazo posible. Prosiguen las labores de rehabilitación en diferentes distritos y unidades de riego con una mayor participación de los usuarios (3er. informe, 1985).

El desarrollo rural integral es una estrategia de cambio estructural que se orienta a redefinir procesos productivos, mejorar el bienestar social de los campesinos y modificar las relaciones económicas en su beneficio. Mediante la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, durante 1985 el sector agropecuario y forestal sostuvo por tercer año consecutivo un crecimiento de 2.2 por ciento, superior al de la población. Este crecimiento se explica por el tesón ejemplar de nuestros campesinos y por el apoyo brindado a la producción de granos básicos, oleaginosas y forrajes, que en conjunto aportaron un total de 29.4 millones de toneladas, de las cuales la mayor parte correspondió a maíz, frijol, trigo y arroz.

Para 1986, las previsiones son alentadoras, y se tienen resultados positivos en maíz, trigo y frijol. Esto permite prever una disminución adicional en las importaciones de básicos.

En 1985 se incorporaron a la producción 60 mil 303 hectáreas de riego; se rehabilitaron 42 mil 533 y se realizaron obras de infraestructura en 151 mil 329 hectáreas de temporal. Todas estas acciones beneficiaron a más de 40 mil productores.

*Acción legislativa*

Repasaremos las más importantes iniciativas de ley que el presidente De la Madrid Hurtado envió durante su gobierno en materia agraria al Congreso de la Unión. Desde luego resaltan por su importancia la adición que se hizo de dos fracciones (XIX y XX) al artículo 27 constitucional y las modificaciones a varios artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria para adecuarla a los programas de Desarrollo Rural Integral y de Reforma Agraria Integral, dentro de esta nueva concepción económica y social impulsada en este sexenio. La añadidura que se hizo al artículo 27 constitucional que consagra garantías sociales era, –en mi concepto– necesaria para la decidida acción agrarista que se emprendió y sobre todo, para armonizar el desarrollo rural con la planificación, la rectoría del Estado en materia económica y la economía mixta que el Presidente fortaleció, para no dejar el agrarismo o el sector agrario como una deuda revolucionaria, sentimiento o inspiración del presidente en turno, sino como obligación constitucional a cargo del Estado. Esto no había acontecido en 68 años de ejecución de los postulados de la reforma agraria.

El lector no debe olvidar que el país transitaba por la más profunda crisis económica de la historia por lo cual, para tener una evaluación correcta de esta iniciativa de ley que modificó, con aprobación del Congreso de la Unión, los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución Política. Hemos sido cuatro veces legislador –dos diputado, dos senador– y confieso que la técnica legislativa de la iniciativa de ley del Presidente, fue correcta y puntual. Comenzando por cambiar las disposiciones contenidas –antes de modificarse– de los artículos constitucionales 25 y 26 que se referían a la inviolabilidad de la correspondencia y al alojamiento del ejército en tiempos de guerra, pasando estas garantías jurídicas al artículo 16 constitucional cuyo contenido produce garantías individuales de seguridad jurídica. El nuevo contenido del artículo 25 constitucional se refiere a la rectoría del Estado para garantizar que el desarrollo sea integral; garantizar la soberanía de la Nación y sobre todo que sea democrático y que garantice una más justa distribución de la riqueza y del ingreso.

El nuevo contenido jurídico del artículo 26 constitucional de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de ley “establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente. Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al

Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo. Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la administración pública federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concentración e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio. Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas. Se introducen asimismo atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en el proceso de planeación del desarrollo nacional. Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. Se mantienen todas las demás disposiciones y el texto del artículo 27, así como el número del mismo, ya que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la reforma agraria que, con estas adiciones, habrán de ser enriquecidas al facilitarse la organización de la producción en el campo a partir del régimen de propiedad agraria que conquistó la Revolución mexicana. El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la fisonomía y los principios que se establecen en el artículo 25 que, a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación. El texto vigente del artículo 28 protege fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia que históricamente no se ha dado en nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de una economía que, si bien garantiza libertades económicas, está sujeta a regulación social bajo la rectoría del Estado con estricto apego al principio de legalidad. Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.



No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados, sino de establecer las bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las medianas y pequeñas empresas, que junto con los consumidores resultan perjudicadas por las prácticas monopólicas. De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concentración económica, el poder económico quedaría en unas cuantas manos, distanciándose y haciéndolo depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social e ineficiencias y costos crecientes para la sociedad. El país requiere eliminar concentraciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y difundir y multiplicar la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales. Se introducen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios. Se sientan las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno. Se introduce la protección de los consumidores propiciando su organización. Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado. Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario. En relación con la reforma que prohíbe la concesión a particulares de los servicios bancarios se mantiene su texto actual. Se mantiene la protección a las asociaciones de trabajadores y de cooperativas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen para los monopolios. Se hace explícito el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes dominio de la Federación, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes dominio de la Federación, y los criterios para evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público. Se sujetan los regímenes de servicio público a la constitución y la ley. Finalmente se fijan normas para reglamentar sobre bases de interés general y social el otorgamiento de subsidios. El artículo es adicionado con fracciones que hacen explícitas las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma, así como aquellas tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, sobre transferencia de tecnología y generación, difusión y

aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (Iniciativa, Cámara de Diputados, 3 de diciembre de 1982).

Por considerar que este sexenio respetó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y además, la enriqueció dentro de la más estricta concepción revolucionaria, damos constancia de como quedaron los artículos modificados –diríase mejorados– en beneficio del pueblo mexicano. El artículo 25 constitucional (nuevo) quedó así:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará, y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Se puede apreciar que el sector social entre ellos los ejidos, –sector agrario– quedan incorporados en la planeación del desarrollo, a través de su organización

y expansión económica, estableciendo la obligación del Estado a lograr éstas metas.

El artículo 26 (nuevo) quedó como sigue:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines de proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y valuación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

La adición del artículo 27 constitucional, base y fundamento de la reforma agraria, consistió en agregar dos fracciones más que elevaron a nivel constitucional dos obligaciones al Estado en beneficio de los poseedores y propietarios de las diferentes formas de tenencia de la tierra, de la estructura agraria revolucionaria. Estas fueron la fracción XIX y XX de este artículo que el Presidente de la República justifica en su exposición de motivos de la siguiente manera.

El Artículo 27, que mantiene su texto y disposiciones íntegros, fue reformado, con las adiciones de las fracciones XIX y XX, con las que se introdujeron en nuestra doctrina por una parte, el concepto de desarrollo rural integral y por otra, las condiciones de hacer expedita la justicia y fortalecer la seguridad jurídica en el campo. Este Artículo, de trascendental importancia, rompe con el liberalismo e individualismo y establece que la propiedad de las tierras y aguas corresponden originalmente a la Nación, quien puede transmitirla a los particulares; teniendo en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Señala también, que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales y productos del subsuelo, aguas marinas, aguas interiores y ríos. Corresponde exclusivamente al Estado la explotación del petróleo, la energía eléctrica y la energía nuclear, sin que de esto

pueda otorgar concesiones. La Reforma Agraria constituye uno de los cambios fundamentales respecto al régimen de propiedad que consagra también el Artículo 27, así el Estado asume la responsabilidad de proteger y fomentar el desarrollo de la agricultura sin importar los diferentes tipos de tenencia de la tierra. La filosofía agraria que consagra el Artículo 27 Constitucional, es la esencia de la Revolución Mexicana. Reforzarla y hacerla acorde con las circunstancias de nuestro tiempo, exigió que se fijaran y se consolidarán las bases para el desarrollo rural y para una mejor justicia agraria. Con la adición de las fracciones XIX y XX, se da cumplimiento con ese propósito y se constituyen las bases para un efectivo desarrollo del medio rural, que a la letra dicen:

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura.

El artículo 28 constitucional que ésta iniciativa reforma, la justifica por los siguientes conceptos:

Las reformas al Artículo 28 protegen la libertad de industria, comercio y trabajo, procura fortalecer las medianas y pequeñas empresas. Introduce la protección a los consumidores. Se fundamenta la existencia de entidades, organismos y empresas que requiere el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y prioritarias; se hace explícito el régimen de concesiones para la prestación de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento en los bienes de dominio público de la federación. El país necesitaba de un horizonte jurídico más nítido, que le permitiera vislumbrar su devenir histórico, para ir dando cauce a una sociedad plural, con organización y participación de la vida nacional. Por primera vez se elevaron a rango constitucional, los conceptos económicos en materia de planeación, coordinación, conducción y orientación de la economía nacional, así como el reforzamiento de aquellos nuevos rubros de regulación y fomento del sector agropecuario, hidráulico y forestal.

Y quedó como sigue:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento, en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo procedimiento o combinación de los productores industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de su interés.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear: electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su

caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevenga. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

Todo lo anterior es texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La segunda iniciativa del presidente De la Madrid Hurtado consistió en adecuaciones y reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo texto comparativo mejoró su contenido y facilitó su aplicación.

El Quinto Informe de Gobierno del presidente De la Madrid Hurtado, contiene los resultados globales alcanzados por su administración en materia de producción agropecuaria y agraria.

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado dictó 2,205 Resoluciones Presidenciales que fueron publicadas dotando a ejidatarios y reconociendo y titulando a las comunidades una superficie de 5,055,000 hectáreas para beneficio de 188,116 campesinos. Las Resoluciones ejecutadas fueron en total 2,730 que incluyeron 1060 que fueron dictadas por gobiernos anteriores, entregando en total 8,023,650 hectáreas para beneficio de 233,621 campesinos. El Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la tierra (programa) fue uno de los mayores y mejores esfuerzos de ordenación de la propiedad rural que concluyó en esa Administración. Fue elaborado por la Secretaría de la Reforma Agraria estando al frente como Secretario, el licenciado Rafael Rodríguez Barrera y como Subsecretario, el licenciado Renato Vega Alvarado, ambos entusiastas y honestos colaboradores del Presidente de la Madrid.

En el cuadro estadístico número 21, publicado por la Secretaría de la Reforma Agraria se le atribuyen al licenciado De la Madrid hasta el 14 de agosto de 1988 la publicación de 2064 resoluciones presidenciales con una superficie de 4'867,563 hectáreas de las cuales fueron 705 expedientes dotatorios de 1'515,903 hectáreas; 836 expedientes de ampliación de tierras con una superficie de 1'231,217 hectáreas; 203 acciones de nuevos centros de población que recibieron 792,313 hectáreas; 304 expedientes de bienes comunales con una superficie de 1'283,455 y 16 expedientes de incorporación al régimen ejidal con una superficie de 44,675 hectáreas. En total 2,064 expedientes que beneficiaron a 181,794 campesinos con una superficie de 4,867,563 hectáreas.

Un logro importante para la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra fue la entrega de carpetas de documentación agraria básica que alcanzó un total de 31,800 carpetas beneficiando a 2'069,017 campesinos, además de certificados de Derechos Agrarios y de inafectabilidad para la pequeña propiedad agrícola y ganadera que ya fueron mencionados anteriormente.

#### *Ideología agraria*

Miguel de la Madrid Hurtado llegó a la presidencia con una clara concepción de la problemática nacional y con principios hincados en la filosofía y doctrina de la Revolución mexicana. El gran respeto que profesó a la Constitución Política y a sus instituciones, lo acompañó durante todo el sexenio. Al término de su régimen, los derechos sociales del pueblo mexicano no sólo quedaron intactos, sino enriquecidos. La legislación agraria fundamental como lo fue la Ley Federal de Reforma Agraria fue ajustada para dar fundamento y operatividad al Desarrollo rural integral. Su actualización fue necesaria para ponerla acorde a los nuevos programas agrarios con el Plan Nacional de Desarrollo y las estrategias aprobadas, pues se consideró al sector rural, como factor importante del desarrollo nacional, incorporándolo a la economía nacional de una manera justa, democrática y plena.

El Presidente revisó y aprobó diversos programas agropecuarios, forestales y de agroindustria para hacer productivas las tierras entregadas por los regímenes revolucionarios, sin descuidar el reparto y distribución de oportunidades a todos por igual, incluyendo como es debido, a la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

Por eso insisto en que de la Madrid Hurtado fue el último de los presidentes revolucionarios. No tuvo razón José López Portillo al decir que él lo era, pues una nueva generación de mexicanos que se formó dentro de las concepciones del movimiento social de 1910, que formaron sus convicciones dentro de éste ambiente nacional y creyeron en la justicia social, la democracia, el nacionalismo, la libertad y la igualdad de oportunidades para el aprovechamiento de nuestros recursos, la independencia política, económica y cultural de nuestra Nación, se prepararon para continuar la obra reivindicadora. Así lo demostró el Presidente de la República en su sexenio, todo lo hizo bajo el imperio del Estado de Derecho.

Así comenzó el sexenio que analizamos; perduró en su ideología patriótica y progresista, hasta el último momento; el Presidente fue conceptual y práctico para continuar dando vigencia al impulso revolucionario y por encima de todo, respetó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ortega y Gasset afirmó que las épocas posrevolucionarias se caracterizan como tiempos de decadencia y se caracterizan por arrojarse en la tiniebla y el silencio. La historia –según afirma:

con extraño pudor, corre un velo piadoso sobre la imperfección de los comienzos y la fealdad de las declinaciones nacionales. El hombre siente en éstas épocas un afán de servidumbre. Quiere servir ante todo: a otro hombre, a un emperador, a un brujo, a un ídolo. Cualquier cosa, antes de sentir el terror de afrontar solitario, con el propio pecho, los embates de la existencia. Tal vez el nombre que mejor cuadre al espíritu que se inicia tras el ocaso de las revoluciones sea el espíritu servil.

Esto no sucedió en México y menos en el sexenio que comentamos. Si todo lo anterior –de este epígrafe– fue el comienzo, veamos como se cerró el ciclo revolucionario el 1o. de septiembre de 1988, con el Sexto Informe de Gobierno.

Asumí el gobierno en momentos difíciles para México. En el transcurso de mi administración hemos enfrentado serios problemas y adversidades. Hoy puedo decir con orgullo que no somos una Nación vencida y que contamos con cimientos más sólidos para que nunca lo seamos. Hay mejores bases para el futuro; éste dependerá de nuestro esfuerzo. Hemos vivido situaciones que a muchos parecieron insalvables. Algunos consideraron que el país se nos deshacía entre



las manos. Actuamos con decisión y firmeza y avanzamos hasta lograr triunfos que nos enaltescen. Ante la disyuntiva de prolongar una situación ficticia o afrontar la realidad por cruda que ella pareciera, optamos por lo segundo. No ofrecí progresos cuantitativos importantes para el futuro inmediato, ni la mejoría súbita de nuestra situación. Señalé que para superar la crisis, debíamos trabajar con mayor intensidad, producir con mejor calidad y ahorrar más que nunca. Con el esfuerzo y apoyo del pueblo nos propusimos lograr cambios estructurales que habían de transformar profundamente a la Nación. Este fue nuestro gran reto. Las condiciones económicas internacionales y del país nos impusieron grandes sacrificios. Sin embargo, se han atendido las necesidades básicas de la población y sentamos también nuevos cimientos para recuperar un desarrollo viable y sostenido. Nuestra prioridad, definida desde el primer día de mi régimen, ha sido el hombre; hemos avanzado en el perfeccionamiento de la democracia. El gran propósito ha sido la renovación nacional. Hemos reconocido como grave y preocupante la caída de los salarios y como lacerantes el desempleo y la inflación, pero hemos entendido que la única salida válida para las mayorías está asociada a una política económica realista. Por ello, la meta permanente de todos nuestros esfuerzos ha sido recimentar nuestra economía para lograr un crecimiento sólido sin inflación que sostenga una sociedad más justa. Prometí hablar con la verdad. He dicho al pueblo lo que se podía y lo que no se podía hacer. He dicho qué se ha logrado y en lo que he fallado. He informado clara, y responsablemente en todo momento. He gobernado para todos los mexicanos con realismo, apegado a los principios de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución Mexicana. El respeto y acatamiento a la voluntad del pueblo ha sido mi guía y sus derechos el fundamento y el límite de mi autoridad. Hemos obtenido importantes logros en un clima de paz social, de libertad, de estabilidad y de conciliación. Optamos por la prudencia, nunca aceptamos fórmulas riesgosas o aventureras que repercutirían en mayores costos políticos y sociales.

Hemos restaurado y reforzado la confianza en México. Somos una Nación respetada en el mundo. Condujimos una política exterior activa y digna, como miembros responsables y plenos de la comunidad internacional. En lo político, recogimos las demandas sociales. Han surgido nuevas fuerzas, entró en juego una compleja heterogeneidad de intereses; los factores regionales y los elementos sectoriales han tenido mayor participación; el pluralismo político es un elemento vivo en nuestro sistema. Hemos actualizado la legislación para redistribuir el poder mediante la descentralización; se han ensanchado los espacios de los partidos políticos y fomentado la libre participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Se han abierto espacios de expresión y de negociación que nos permiten encabezar la acción social y encauzarla dentro de la Ley en un ambiente de paz y concertación. Nuestro país es un ejemplo de lo que puede lograrse con un pueblo unido, esforzado y con fe en sí mismo. De no existir estos elementos no hubiera sido posible enfrentar los problemas y salir airoso, orgullosos y dispuestos a seguir luchando por nuestro México. Es parte del

espíritu de cambio corregir y transformares cuando así lo exige la realidad. Mas el cambio que mejore las condiciones de vida de un país no se logra con promesas ilusorias o con nostalgias de un pasado que no volverá. La alteración de un orden no conlleva necesariamente a una transformación para el bien del pueblo. La anarquía es retroceso y riesgo para la soberanía nacional. No la permitiremos jamás. La sujeción al Estado de Derecho y el cumplimiento de sus normas es requisito fundamental para que los mexicanos convivan en un ambiente de justicia y paz social. Hemos luchado y seguiremos batallando por mantener la unidad nacional. Al inicio de mi gestión, convoqué a todos los mexicanos a emprender un vigoroso, solidario y creativo proceso de renovación nacional. Hoy es preciso reconocer que con la decidida participación de todos los sectores sociales, de la gran mayoría de los mexicanos, se ha avanzado sustancialmente en el proceso de transformación que nuestro país reclama... En lo personal, ejercí el poder presidencial para adecuarlo a esta nueva realidad. Rechacé desde el principio la pretensión de que en el país sólo existía la voluntad presidencial y de que la Nación se hacía y consumía en un solo sexenio. Mientras algunos hablaban de la necesidad de disminuir el poder presidencial, otros manifestaban su añoranza por un liderazgo personalista y mesiánico. Ni lo uno ni lo otro. No creo en las redenciones carismáticas, pero tampoco en el vacío de poder. Creo en el liderazgo institucional y la presidencia democrática. Los actos solitarios de un hombre, el Presidente de la República, no deciden el destino de México.

Desgraciadamente para la nación el proceso y el progreso se interrumpieron por el arrebato del poder realizado por los tecnócratas "colonizados" y como reza el refrán: vinieron los sarracenos y nos molieron a palos; Dios (para ellos Washington, D.C.) protege a los malos, cuando son más que los buenos. En el capítulo siguiente nos lo explicaremos.

#### *Consolidación y actualización de la legislación agraria revolucionaria*

Leyes y Disposiciones Reglamentarias o Administrativas del Sector Agrario  
Gabinete Especializado de Asuntos Agropecuarios (*Diario Oficial* del 19 de enero de 1983).

Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos marginados, publicado el 21 de enero de 1977 (*Diario Oficial* del 20 de abril de 1983).

Comisión Técnica para el Programa de Empleo Rural (*Diario Oficial* del 26 de abril de 1983).

Comités Mixtos de Productividad (*Diario Oficial* del 19 de mayo de 1983).

Azúcar, S.A. de C.V. (*Diario Oficial* del 13 de julio de 1983).

Financiera Industrial Agrícola, S.C. (*Diario Oficial* del 29 de agosto de 1983).

Banco Continental Ganadero, S.N.C. (*Diario Oficial* del 29 de agosto de 1983).

Comisión Nacional de Alimentación (*Diario Oficial* del 14 de octubre de 1983).  
1983 (17 de octubre), Programa Nacional de Alimentación (1983-1988).

1983, Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular.

1983, Programa Nacional Agropecuario y Forestal.

Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Distrito Federal y de la Creación de Reservas Territoriales (*Diario Oficial* del 27 de julio de 1983).

Comisión Nacional de Alimentación como un órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones en materia de alimentación y nutrición (*Diario Oficial* del 17 de octubre de 1983).

Acuerdo por el que se establecen las normas para la organización y funcionamiento de la unidad agrícola industrial para la mujer (*Diario Oficial* del 7 de junio 1984).

Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto (1984-1988) (*Diario Oficial* del 27 de septiembre de 1984).

1984 (23 de octubre), Comisión de Alimentación del Distrito Federal.

1984 (16 de noviembre), Programa Nacional de Fortalecimiento Ejidal y Comunal.

Acuerdo. Modificación al contrato constitutivo del Fideicomiso de Promoción Rural (*Diario Oficial* del 24 de enero de 1985).

Normas Técnicas para el Levantamiento Aerofotoidentificador (*Diario Oficial* del 29 de marzo de 1985).

Normas Técnicas para el Levantamiento Geodésico (*Diario Oficial* del 10. de abril de 1985).

Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (*Diario Oficial* del 16 de mayo de 1985).

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 27 de agosto de 1985).

Acuerdo. Desconcentración de funciones de las Direcciones Generales de Organización Agraria, Desarrollo Agrario y Procuración Agraria a las Delegaciones Estatales (*Diario Oficial* del 16 de diciembre de 1985).

Ley Orgánica del Sistema Banrural (*Diario Oficial* del 13 de enero 1986).

Ley Forestal (*Diario Oficial* 30 de mayo de 1986).

Normas que deberán ser observadas por Delegaciones y Núcleos Agrarios para el aprovechamiento de Recursos no Renovables. Determinación del fondo común, sus depósitos y manejos (*Diario Oficial* del 18 de julio de 1986).

Acuerdo. Coordinaciones Regionales de Revisión y Dictamen de Asuntos Agrarios (*Diario Oficial* del 22 de septiembre de 1986).

Acuerdo. Modificación a la Estructura Orgánica de las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 14 de octubre de 1986).

Acuerdo. Delegación de Facultades en el Delegado Agrario en el Estado de Baja California (*Diario Oficial* del 10. de diciembre de 1986).

Acuerdo. Delegación de Facultades a las Unidades de Asuntos Jurídicos de las Delegaciones Agrarias de la Secretaría de la Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 19 de diciembre de 1986).

Acuerdo. Delegación del Acuerdo que creó la Comisión Técnica para el Programa de Empleo Rural (*Diario Oficial* del 19 de diciembre de 1986).

Acuerdo. Delegación de diversas facultades en las Procuradurías Sociales Agrarias (*Diario Oficial* del 6 de junio de 1987).

Acuerdo. Comité Coordinador de las Acciones Preparatorias del Proceso de Entrega y Recepción del Sector Reforma Agraria (*Diario Oficial* del 27 de junio de 1988).

Ley de Distritos de Desarrollo Rural (*Diario Oficial* del 28 de enero de 1988).

Resoluciones presidenciales agrarias dictadas

Publicadas: 2,205

Superficie (ha): 5'055,000

Beneficiados: 188,116

Ejecutadas: 2,730

Superficie Entregada (ha): 8'023,650

Beneficiados: 233,621