

AGRARIO.

Ejidos del país. Dotaciones, deslindes, protección de los campesinos dotados y a sus familiares cuando muere el jefe de la casa. Desplazamiento de ejidatarios originales por nuevos avencidados o antiguos acasillados.

Atención de un organismo con mayor jurisdicción y personal que atienda integralmente el problema ejidal.

A red handwritten mark or signature, possibly a stylized 'S' or a similar symbol, located in the center of the page.

POLITICA AGRARIA.

Esta exposición se refiere sólo a tres cuestiones que son esenciales pero no agotan el contenido de nuestro problema agrario: 1a. El reparto de la tierra; 2a- El respeto al régimen jurídico-ejidal; y 3a. La tutela sobre el patrimonio y la contratación de los ejidatarios.

EL REPARTO DE LA TIERRA.- No está concluido y debe concluirse, dentro de la ley, a la mayor brevedad posible.

No hay razones económicas o políticas para suspenderlo o disminuirlo a nombre de una supuesta tranquilidad rural. La paz del campo no debe lograrse sacrificando a la reforma agraria y al campesino ni tolerando el latifundio. La tranquilidad social, lo mismo en las ciudades que en los campos, no implica la negación de los derechos de toda una clase, amparados por la Constitución y las Leyes. La aplicación del derecho y la lucha consiguiente son fenómenos normales en todos los países y en todas las épocas; no deben alarmarnos; además, son útiles porque sólo mediante la lucha de intereses opuestos se logra el equilibrio en la justicia y las instituciones arraigan, perduran y se hacen respetables.

La conveniencia del reparto es evidente. Su posibilidad salta a la vista por las siguientes razones:

1a.- En el Censo de 1950 se registraron 145.516,943 hectáreas de las cuales apenas 38.893,899 hectáreas pertenecen a los ejidos. Poco más de 105 millones de hectáreas corresponden a 360,798 propietarios de predios mayores de 5 Has. La inmensa mayoría de estos propietarios poseen predios que pueden considerarse como pequeñas propiedades pues, en números redondos, 320,000 propietarios poseen 11 millones de hectáreas y los 40,000 restantes detentan 94 millones de hectáreas. Si

consideramos solamente las propiedades mayores de 1,000 hectáreas resulta que, aproximadamente, 10,500 propietarios detentan 81 millones de hectáreas y 3,184 grandes propietarios aparecen poseyendo cerca de 64 millones de hectáreas, con un promedio de 20,000 hectáreas por persona.

Cabe añadir que el censo no es completo pues, en números redondos, tenemos 200 millones de hectáreas. Así es que faltan 55 millones de hectáreas por censar y aun cuando las localidades urbanas ocupan grandes extensiones, es lógico -- pensar que una parte de esa superficie no censada forma parte de nuestro patrimonio rural.

2a.- Los terrenos nacionales que, según boletín de la Secretaría de Agricultura, ascendían en 1952 a cerca de 43 millones de hectáreas pueden y deben destinarse en forma preferente a la resolución del problema agrario. No hay justificación para que sigan mal vendiéndose o perdiéndose al través de las informaciones ad-perpetuum que hasta ahora han sido instrumentos de despojo en manos de los particulares.

Es cierto que muchos terrenos nacionales no son agrícolas pero no dejan de tener valor ni de ser un patrimonio -- útil que debe manejarse y destinarse con vistas a lograr el mayor provecho para el pueblo. En muchos de ellos, aun cuando no agrícolas, pueden organizarse explotaciones ganaderas y forestales para beneficio de la clase rural.

3a.- Al vencer el plazo de las concesiones de inafectabilidad ganadera, los excedentes de la pequeña propiedad que se señale, pueden y deben afectarse en favor de campesinos sin tierras.

No es necesaria la subsistencia del latifundio ganadero.

Según el censo de 1950, los ejidos tienen más ganado lanar, porcino, caballar y mular que los propietarios de predios ma yores de 5 Has. Estos aventajan a los ejidos solamente en ganado vacuno, poseyendo 6.561,448 cabezas frente a 2.913,803 de los ejidos. Esta diferencia no es tan notable si se tiene en cuenta que dichos propietarios particulares poseen -- 50.765,846 Has. de pastizales y los ejidos solamente - - - - 16.530,202 hectáreas. Es decir, los ejidos con menos de la tercera parte de pastos y naturalmente con menos capital que los propietarios particulares, tienen cerca del 45% del ganado que poseen dichos propietarios. La ganadería ejidal se ha descuidado al punto que ni siquiera se ha logrado que los ganaderos amparados con concesiones de inafectabilidad cum -- plan con la obligación de entregar el tanto por ciento de -- crías estipulado por el Código Agrario y las correspondientes -- concesiones. Las grandes ganaderías deben a los ejidos cerca de 45,000 cabezas de ganado mayor.

Pensar en el fomento de la producción de carne, leche, pieles y demás productos animales impulsando la gran ganadería extensiva es un error contrario a la Constitución y la justicia. Además, la supresión del latifundio ganadero obligará a los particulares a realizar un mayor esfuerzo para -- producir y mejorar los pastos.

Por otra parte, solamente entre los núcleos de población a quienes se han resuelto sus solicitudes de tierras, han -- quedado, por lo menos, 500,000 campesinos con derechos a sal vo y, en la actualidad hay 2,600 solicitudes de otros tantos grupos de campesinos que desean constituir nuevos centros de población.

El reparto agrario no debe entenderse como una panacea y resulta un tanto demagógico afirmar que él no concluirá mientras haya campesinos sin tierras. Es evidente que el límite o fin del reparto está en la cantidad de tierras disponibles y no en el volumen de los campesinos necesitados que es un factor en aumento constante y acelerado.

Pero sí es razonable y justo afirmar que el reparto debe continuar, con la mayor rapidez posible hasta el límite de las tierras afectables.

EL RESPETO AL REGIMEN JURIDICO-EJIDAL.- Para garantizar la integridad del ejido no basta declararlo inalienable, imprescriptible e inembargable y sustraerlo en cierto modo a la especulación y a la codicia de quienes pueden acaparar tierras o comerciar con ellas. Es necesario realizar, entre otras, las siguientes tareas:

a).- Deslindar y amojonar los ejidos.

b).- Deslindar, planificar, lotificar y titular las zonas urbanas ejidales.

c).- Parcelar y titular las tierras de labor, donde no sea conveniente y factible organizar explotaciones colectivas.

d).- Deslindar y amojonar los terrenos comunales de pastos y montes.

e).- Establecer un sistema adecuado de permanente vigilancia del régimen ejidal, vigilancia que sólo será efectiva cuando la propiedad quede claramente definida y señalada en el terreno.

f).- Organizar la "justicia ejidal", es decir, crear verdaderos juzgados de tierras y aguas ejidales que resuelvan

justa y prontamente las controversias en que se discutan derechos sobre tales bienes. Reservar el fallo de estas cuestiones al Presidente de la República fué una medida acertada pero provisional, transitoria, porque no puede pensarse en que el Presidente de la República se transforme en juez rural ni pueda resolver los miles de problemas que sobre tierras se presenten entre 2 millones de ejidatarios. Además, dado el cúmulo de funciones y actividades del Primer Mandatario, la decisión real de todos estos problemas de justicia ejidal quedan en realidad en manos de empleados secundarios sin preparación ni sentido de responsabilidad.

g).- Combatir abusos de ejidatarios y no ejidatarios que a veces surgen y no provocan una contienda, porque el temor o la desconfianza induce a los campesinos a aceptar o tolerar "arreglos económicos" inmorales o situaciones de hecho notoriamente injustas.

h).- Realizar una campaña para capacitar a los ejidatarios en la defensa de sus derechos, pues el respeto a la propiedad ejidal y el buen manejo del patrimonio de los ejidos no alcanzará sus últimas y deseadas metas mientras no exista una masa campesina conocedora de sus derechos y capacitada para defenderlos eficazmente.

Para dar sólo una idea de la enorme magnitud de la labor pendiente de ejecutarse con relación a los ejidos creados hasta la fecha, damos a continuación algunos datos.

Hasta el 31 de mayo de 1957 se habían constituido 18,410 ejidos con 1.872,907 ejidatarios y 37.409,317 hectáreas.

Si a estos núcleos se suman las comunidades indígenas -

que tradicionalmente han poseído tierras y que no han sido objeto de restituciones y dotaciones agrarias, puede calcularse que existen, aproximadamente, 20,000 núcleos de población a quienes es necesario definir y titular en forma precisa sus derechos sobre más de 45 millones de hectáreas que constituyen su patrimonio y sirven de sustento a una población que ha de fluctuar alrededor de 10 millones, si calculamos un promedio de 5 personas por familia.

Como apenas se ha fraccionado un 12 ó 13% de la totalidad de los ejidos, en números redondos, hay 16,000 ejidos pendientes de fraccionar.

En cuanto a la planificación, lotificación y titulación de las zonas y solares urbanos ejidales, la tarea es también enorme y como apenas se ha iniciado está más atrasada que la relativa a parcelamientos.

LA TUTELA SOBRE EL PATRIMONIO Y LA CONTRATACION EJIDALES.-

Es necesario reconocer que aún habiendo respeto absoluto a la propiedad ejidal, pueden atacarse y frustrarse los objetivos sociales de la reforma agraria. Sin discutir los títulos de un ejido ni sus linderos; sin invadir, ocupar o comprar parcelas, sin discutir ni afectar de hecho o de derecho la propiedad y posesión de las comunidades y de los ejidatarios, se realizan maniobras económicas encaminadas a lograr que los principales beneficios derivados del patrimonio ejidal, sean para terceros ajenos al ejido.

El comerciante que compra al tiempo la cosecha ejidal y vende al ejido, a precios excesivos, los fertilizantes, los insecticidas, los aperos de labranza, etc.; el prestamista que le proporciona el crédito con intereses terriblemente usu

rarios; el acaparador que compra los productos a precios muy inferiores a los de garantía; el mal funcionario o el empleado desleal que tolera, fomenta o se asocia a las maniobras de especulación en contra de los ejidatarios, ponen de relieve el problema quizás fundamental en esta etapa del agrarismo: la contienda económica por apoderarse de la mayor parte de los rendimientos del ejido.

En un principio la lucha fué del campesino contra el hacendado; ahora es la lucha del campesino contra el comerciante acaparador y prestamista.

Agudizan las maniobras realizadas en perjuicio de los campesinos, las siguientes circunstancias:

1/a.- El descrédito en que van cayendo las instituciones oficiales encargadas de proporcionar crédito, debido a engaños y robos de malos empleados y a la falta de cuentas claras y precisas que muy bien pueden llevarse al día para cada ejidatario en particular.

2/a.- La rutinaria, burocrática y también desprestigiada tutela respecto a la contratación de pastos, bosques, arenas, canteras y otros recursos de los ejidos.

3/a.- La falta de una eficaz organización campesina defensora de los intereses ejidales.

4/a.- La falta de una organización con sentido comercial que agrupe a los ejidatarios para la defensa de sus intereses frente al comercio.

En síntesis, el objetivo de la política agraria debe ser: acelerar el reparto hasta el límite legalmente factible, definir y titular con precisión los derechos de pueblos y ejidatarios

rios y lograr una efectiva tutela que garantice la integridad del patrimonio ejidal y la justa contratación de los ejidatarios especialmente con quienes le facilitan crédito y le compran las cosechas o los recursos naturales como bosques, pastos, canteras, arenas, etc.

En pocas palabras: es urgente defender al ejido. Este tiene muchos defensores pero todos en la actualidad ineptos y dedicados a una actividad meramente burocrática. Además, las funciones relativas a la defensa de las comunidades rurales están dispersas y mal distribuidas. Así, por ejemplo, Promoción Agrícola Ejidal interviene en la contratación de canteras y arenas, que ninguna relación tienen con la agricultura; la Secretaría de Agricultura controla el Banco de Crédito Ejidal y por tanto lógicamente no vigila los contratos de crédito porque no es lógico que Promoción Agrícola Ejidal entre en pugna justificada con dicho Banco, exigiéndole el cumplimiento correcto de sus compromisos.

La tutela de las comunidades indígenas, al desaparecer el Departamento de Asuntos Indígenas, pasó a la Secretaría de Educación Pública en donde los Procuradores de Indios poco o nada hacen en defensa de dichas comunidades.

Lo importante es que haya un buen tutor o protector y solamente uno. Ahora bien, por la naturaleza de sus funciones y hasta por sus antecedentes, el organismo más adecuado para asumir esa defensa es el Departamento Agrario que, con todos los defectos que quieran encontrarle, es la dependencia con mayor tradición agraria, con más profundo sentimiento agrarista, con mejor disposición para servir al campesino.

Por otra parte, conforme a la fracción XI del Art. 27 -

Constitucional, el Departamento Agrario es la dependencia directa del Ejecutivo a la cual corresponde la aplicación de las leyes agrarias y sin duda alguna, son leyes agrarias las de Colonización y Terrenos Baldíos y Nacionales.

La competencia agraria correspondió al principio a la Secretaría de Agricultura y al nacer el Departamento Agrario, parte de la competencia agraria que constitucionalmente le corresponde, quedó, por una especie de inercia, en poder de dicha Secretaría.

Por otra parte, lo lógico es que una sola dependencia maneje todo lo relativo al régimen jurídico de la propiedad territorial para que haya mayor unidad y más sólida cohesión en la política agraria del Ejecutivo. En otras palabras, al Departamento Agrario debe reconocérsele su competencia constitucional y por lo tanto atribuírsele:

a).- El manejo de los terrenos nacionales que deben destinarse preferentemente a la resolución del problema agrario.

b).- La colonización.

c).- La revisión y nulidad de contratos y concesiones que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras y aguas por una sola persona o sociedad; y

d).- El control sobre la correcta contratación ejidal que implica, inclusive, una equilibrada distribución de competencias entre una dependencia que tiene la fuerza económica porque maneja los créditos y otra que vigile el correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de crédito.

No basta solamente el reajuste adecuado de las competen

cias. Es necesario un programa de trabajos bien definido y congruente con las finalidades antes apuntadas y contar con los recursos económicos y humanos necesarios para dar cumplimiento a ese programa.

La actual dependencia agraria tiene un presupuesto muy limitado y carece de personal técnico, de equipo e instrumental especialmente para los trabajos de campo y de vehículos para la movilización del personal.

Unas cuantas cifras comprueban este aserto. El presupuesto del año pasado fué de \$32.565,000.00 y apenas el año de 1954 rebasó los 20 millones. En conjunto, de 1944 a 1957 los presupuestos del Departamento Agrario sumaron 249 millones de pesos, en números redondos. El presupuesto casi se agota en el pago de los sueldos.

El personal con que contaba a fines del año pasado ascendía, en total, a 2,519 personas de las cuales 1,371 radicaban en la ciudad de México y 1,148 constituían el personal foráneo. Había 1,190 plazas administrativas y entre servidumbre y obreros sumaban 244. Puede afirmarse, que no cuenta siquiera con 100 ingenieros capaces que realicen de modo constante un trabajo técnico efectivo, en el campo.

Se tuvo la esperanza de que la admisión de ingenieros postulantes, bajo el control del Agrario, daría buenos resultados; pero solamente alrededor de 20 postulantes cooperan en forma continua y eficaz haciendo deslindes y fraccionamientos.

Finalmente, lo reducido del presupuesto y de los sueldos, (éstos son de los más bajos dentro de la Administración Pública) ha provocado, por lo menos en parte, que muchos antiguos y experimentados agraristas, buscando por imperiosa necesidad re

muneraciones más decorosas, hayan abandonado al Departamento Agrario que, en cierto modo, ha quedado en situación de inferioridad frente a otras dependencias. Es necesario pues un acto importante, con trascendencia política, que otorgue al Departamento Agrario la categoría que le corresponde dentro del país que sigue siendo fundamentalmente agrario y dentro de la Revolución cuya médula es sin duda la reforma agraria.

Por ello sería conveniente transformar el Departamento en Secretaría de Estado y, al mismo tiempo, otorgarle la competencia que constitucionalmente le corresponde, aumentarle sus recursos económicos y humanos y reorganizarlo para realizar, en forma eficiente, la gran tarea que le corresponde y que el País necesita.

La reorganización de las actividades agrarias dentro de los lineamientos generales antes esbozados, reclama también una reforma legislativa. Esta debería partir, para mayor firmeza de la causa agraria y garantía de los campesinos, de una reforma al Art. 27 Constitucional. Este, tal como se encuentra redactado en la actualidad y por lo que toca al problema agrario, adolece, en mi opinión, de las siguientes deficiencias:

a).- No establece el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de la propiedad ejidal, es decir, no protege la propiedad ejidal;

b).- Tampoco protege la propiedad de las comunidades indígenas; simplemente les reconoce su personalidad jurídica. Como el amparo se restringe únicamente con relación a las resoluciones restitutorias y detaterias; las comunidades indígenas cuyos derechos se reconocen o confirman sobre las tierras que -

poseen, pueden ser despojadas de ellas mediante maniobras. Caso concreto: San Juan Mixtepec en Oaxaca a quien se le ha despojado del predio "Lachilingoli" confirmado por resolución presidencial agraria;

c).- Debe aclararse en dicho texto legal, sin lugar a dudas, que ha quedado proscrito el latifundio ya sea agrícola, - ganadero o forestal. Por virtud de la última reforma se intredujo en el Art. 27 la llamada pequeña propiedad ganadera y se definió como la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de - ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Ahora bien, conforme a los coeficientes de agostadero, fijados administrativamente mediante una división del país en regiones ganaderas y una clasificación de los pastos, la superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor fluctúa de 1 a 50 hectáreas. Por tanto, esa propiedad llamada pequeña puede establecerse entre los límites de 500 y - - 25,000 hectáreas y 25,000 hectáreas son un latifundio.

Si a esto se añade el riesgo, no teórico sino real, de - una clasificación dolosa de las tierras, es muy probable y fá- cil el ocultamiento de verdaderos latifundios agrícolas con el pretexto de amparar pequeñas ganaderías.

En consecuencia, es urgente definir que la ganadería sólo se admite en pastizales impropios para labores agrícolas y marcar un límite superficial como en el caso de la pequeña propiedad agrícola.

En el supuesto de que no sea factible la reforma constitucional, estas cuestiones deben abordarse y resolverse modifi- cando el Código Agrario. A estas cuestiones fundamentales, -

dignas de consignarse en un texto constitucional, deben añadirse otras también muy importantes y que ameritan la reforma del Código Agrario.

1a). La prohibición de las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares que han provocado centenares de abusos y que amenazan con transformarse en una válvula de escape que nulifique prácticamente el carácter inalienable e imprescriptible de los terrenos ejidales y en un camino para la especulación en beneficio de pequeños grupos acaudalados dedicados especialmente a los fraccionamientos. Es cierto que el régimen ejidal no debe ser una muralla o una "mano muerta" que impida el progreso del país. Siempre que sea necesario y que exista una necesidad o una razón de orden público podrá cambiarse el régimen jurídico siguiendo un camino limpio y franco consagrado con toda amplitud en el Código Agrario y que es la expropiación.

2a).- Es indispensable establecer y reglamentar la defensa de oficio de los intereses ejidales y comunales porque muchas veces por ignorancia, por temor, por cohecho y por otros motivos, los campesinos no pueden atender a la defensa de su patrimonio.

3a).- Debe cambiarse de raíz la actual tutela en materia de contratación ejidal por ser esencialmente burocrática e ineficaz para la oportuna y justa vigilancia del buen manejo del patrimonio de los ejidos. Debe ponerse especial cuidado en lo referente a la contratación y manejo de los créditos y a la forma de disponer del fondo común de los ejidos.

4a).- El establecimiento de enérgicas sanciones para quienes defrauden o abusen o perjudiquen a los ejidatarios

haciendo mal uso de la autoridad o de los dineros que se les confían para promover el bienestar de los campesinos.

En conclusión, consideramos que la política agraria debe encauzarse de acuerdo con las siguientes ideas:

PRIMERA.- Elevar el Departamento Agrario a la categoría de Secretaría de Estado.

SEGUNDA.- Dar a esta nueva Secretaría la competencia que constitucionalmente le corresponde, a fin de que, con unidad de criterio, se manejen por una sola Dependencia todos los problemas relacionados con el régimen de la propiedad territorial en los cuales debe intervenir el Gobierno Federal. En otras palabras, la nueva dependencia debe conocer de todos los asuntos que en la actualidad atiende el Departamento Agrario y además, de todo lo relativo a terrenos nacionales, colonización, revisión y nulidad de concesiones que trajeron por consecuencia el acaparamiento de tierras, bosques y aguas y el control y vigilancia sobre la contratación ejidal ya sea con particulares o con instituciones oficiales o descentralizadas.

TERCERA.- Aumento del presupuesto, siquiera en unos 50 millones, para destinarlo exclusivamente al trabajo técnico de campo y a la adquisición de vehículos e instrumental para el trabajo de campo. Este aumento debe canalizarse en forma que permita contratar a los técnicos con una remuneración adecuada porque si se hace a través de nombramientos no se encontrará personal capaz y sólo se lograría un aumento del trabajo y del personal burocráticos.

CUARTA.- Orientar todas las labores de la nueva Dependencia, sin demagogias y con apoyo en trabajos de campo bien he

chos, hacia el orden y la tranquilidad en el campo pero de un orden y una paz fundadas en el respeto a la ley tanto por parte de los propietarios particulares como de los ejidatarios; un orden y una seguridad rurales que no implican negar a los diferentes grupos el ejercicio de sus derechos dentro de los cauces legales establecidos.

QUINTA.- Finalmente -aun cuando no esencial pero si con repercusiones psicológicas y prácticas de importancia- se sugiere la construcción de un edificio adecuado, de fácil acceso para los campesinos en donde se reúnan todas las oficinas de la nueva Dependencia agraria y se construya, con todas las seguridades necesarias, un local especial para el archivo - - agrario que es probablemente el más importante en relación - con la historia moderna de la propiedad territorial en México.

México, D. F., Febrero 13 de 1958.


LIC. MANUEL HINOJOSA ORTIZ.