

## REVISTA DE REVISTAS

Derecho agrario . . . . .	1082
---------------------------	------

dientes a la producción y sistematización de la información estadística y geográfica de su territorio, que se presenta como principal herramienta de acción.

Por otra parte, y al igual que en los niveles federal y estatal, la naturaleza de la planeación y sus objetivos, exigen que ésta sea concebida como un proceso participativo, coordinado y concertado. Es decir, se requiere de la participación ciudadana, de la coordinación de esfuerzos y de inversiones con la Federación y de la concertación de la acción de los particulares en beneficio de los proyectos de desarrollo del municipio.

La autora de este artículo propone un listado de acciones que debería realizar el municipio para mejor integrarse a la planeación nacional de desarrollo. De entre ellas podemos destacar las siguientes: participar en la planeación que se desarrolla en los niveles federal y estatal; organizar foros permanentes de consulta popular con la participación de los distintos sectores de la población; integrar la información económica del municipio; participar en la formulación de planes y programas regionales; proponer sistemas alternativos de coordinación Federación-municipio, así como nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo; elaborar y ejecutar su propio plan de desarrollo económico y urbano, procurando su congruencia con los que se elaboran a nivel federal y estatal; integrar un comité municipal de planeación del desarrollo, compatibilizar su actividad financiera con la del Estado y la de la Federación.

Finalmente, anota Alejandra Moreno Toscano, resulta imprescindible que los municipios ejecuten fiel y eficazmente las facultades que le confiere la nueva redacción del artículo 115 constitucional. El municipio deberá progresar en la mejor satisfacción de los servicios que la comunidad le exige y así presentarse no sólo como célula de nuestra organización federal, sino también como la unidad de acción de los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo económico y social.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

## DERECHO AGRARIO

HINOJOSA O., José, "El concepto de ejido en la legislación mexicana", *Revista Jurídica*, México, núm. 15, 1983, pp. 173-187.

José Hinojosa nos presenta una investigación muy provechosa, en la que

trata de definir con rigor lógico el concepto de ejido, que hasta nuestros días no ha podido ser precisado.

El ensayista inicia su trabajo apuntando que para dar un concepto de ejido, éste se puede estudiar desde distintos ángulos y perspectivas; señala cuatro, que considera los más importantes: el histórico, el político, el social y el jurídico-positivo.

Hace un reconocimiento de la importancia de estos cuatro aspectos; sin embargo, el autor se limita a tratar de definirlo según el punto de vista jurídico-positivo, esto es, según los lineamientos de la legislación positiva agraria.

Seguidamente, y apoyado en lo anterior, el ensayista se ocupa en seguir un proceso lógico que excluye lo singular para abstraer lo general, esto es, utiliza todos los objetos a que alude la palabra que se intenta definir; en el presente caso al concepto o idea de ejido.

Así, el maestro Hinojosa ofrece cuatro características particulares del ejido:

La primera característica más general del ejido es el conjunto de personas físicas (ejidatarios) que tienen capacidad de disfrutar de derechos y obligaciones. Se trata, pues, de una persona moral que tiene sus órganos propios para expresar su voluntad y actuar con independencia y que no se precisa cuándo y cómo surge. Puntualiza que esta característica es muy importante pero no suficiente para definir al ejido.

La segunda característica a que hace referencia es fácil de encontrar, ya que toda persona moral, además de nombre propio, tiene un patrimonio.

Este patrimonio rústico está compuesto de distintos bienes sujetos a regímenes diferentes, y son: las tierras de cultivo, las tierras de uso común, la zona de urbanización, la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

Al analizar la personalidad moral que condujo a un dato más concreto del patrimonio rústico, José Hinojosa continúa con su proceso lógico de deducción, que indica que se debe descender a través del patrimonio rústico.

La tercera característica está referida a que el patrimonio rústico se adquiere a través del reparto agrario (redistribución de la propiedad agraria) que presupone una concentración injusta y antieconómica de la propiedad rústica en pocas manos.

La legislación agraria mexicana, inspirada en la tesis de la reconstitución de los ejidos, instituyó cuatro acciones y procedimientos: restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población.

Dentro de la cuarta característica el tratadista apunta que la persona

moral del ejido y en particular su patrimonio rústico, están sujetos a un régimen protector especial (el llamado régimen ejidal). Establece el ensayista que es un régimen de prerrogativas en favor del ejido que le concede un sistema de crédito rural, una situación fiscal particular, formas de organización económica y de comercialización especiales, protección a las industrias rurales y un conjunto de garantías y preferencias.

Además, José Hinojosa dice que el régimen ejidal tiene características generales, entre las que destacan: 1) sus disposiciones son de orden público dictadas en beneficio social, y 2) en caso de duda sus disposiciones deben interpretarse en el sentido que más beneficie a la clase campesina.

Después de analizar pormenorizadamente las características del ejido, el autor nos brinda, finalmente, dos definiciones sobre el ejido.

A) Por un lado, sostiene que el ejido es la persona moral creada por la redistribución de la propiedad agraria; a esta definición el autor la llama sintética, porque es muy concreta y no proporciona guías generales para llegar a un conocimiento más completo sobre el ejido.

B) Por otro lado, apunta que el ejido es la persona moral que habiendo recibido un patrimonio rústico a través del reparto agrario, está sujeta a un régimen protector especial; con esta definición, sostiene que se puede ordenar sistemáticamente el estudio de nuestra legislación positiva agraria.

Para concluir, podemos señalar que el presente trabajo constituye una aportación muy importante para la doctrina y legislación agraria en México.

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

RAMÍREZ LÓPEZ, Fernando, y F. Raúl DÍAZ ONTIVERO, "Política agrícola y producción ejidal en México", *Administración y Política*, México, 4a. época, núm. 9, tercer cuatrimestre de 1984, pp. 31-57.

El trabajo reseñado gira en torno a la crisis que afecta al sector campesino en México: se debe hacer hincapié en que este artículo no se restringe a calificar la actual situación del sector rural, sino que presenta la manera de organizar al mismo, proponiendo un programa de producción ejidal, que permita alcanzar la tan esperada autosuficiencia alimentaria.

Partiendo de estas indicaciones, los autores sostienen que el problema

de la crisis en el campo no es un descubrimiento, sino por el contrario, que la vieja crisis rural se ha agudizado en los últimos años, debido al sofocamiento agrícola coligado al desplome económico; haciendo de esta manera más evidente la insuficiencia económica, el incremento de precios, el conflicto de la tenencia de la tierra y el deterioro ecológico. Con gran veracidad los autores ponen de manifiesto que la crisis agrícola está marcada con una insuficiente producción de granos básicos.

Al continuar con su análisis, los ensayistas señalan que a mediados de los años sesenta el sector rural había cumplido con su objetivo de ayudar al desarrollo del país, pues había cubierto las demandas de alimentos y materias primas bastantes para el mercado interno urbano; también había exportado para conseguir divisas, pero a su vez había sido afectado, principalmente en las zonas agrícolas de temporal.

Por otro lado, el rápido desarrollo de que fue objeto la industria propició con el tiempo un aspecto desequilibrado de éste con respecto al sector rural.

Vista desde este punto de vista, la crisis agrícola no sólo se debió a la pérdida de autosuficiencia en granos básicos, o a la desorganización de los productores, o a la mínima representación política en el Estado, sino también a los cambios en la división internacional del trabajo y por la política de precios realizada por el gobierno para estimular la acumulación de capital industrial. Estos puntos explican el empobrecimiento de los campesinos.

De todo lo planteado por los autores se desprende que el Estado está en íntima relación con la insuficiencia de producción de alimentos básicos; es por ello que correspondía al Estado hacer una reorientación del aparato productivo y distributivo del sector agrícola. La estrategia a seguir —dicen los autores— se dio a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), del Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) y de las adiciones y reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria; apuntan que por medio de estas disposiciones el Estado definió su política respecto a la crisis agraria del país.

Los ensayistas hacen alusión a las dos características más sobresalientes del PND: en un primer plano se quiere reducir los costos de producción de los bienes-salario, que permitan abaratar la fuerza de trabajo; así como de perfeccionar la estructura de dominación campesina, a través de la ejecución de acciones que ideológica y políticamente no permitan un intento de organizaciones independientes de las clases sociales rurales. En un segundo aspecto, se trata de asegurar el espacio de reproducción del agro, para lo cual es necesario mantener a los campesinos arraigados en su tierra.

A juicio de los autores, la crisis agraria los conduce a definir, a partir de factores como la regulación y la seguridad, que el tratamiento que de esta cuestión hace el PND, lo realiza desde la perspectiva de los propietarios privados y no desde la perspectiva del campesino.

Al tocar al PRONAL, los autores apuntan que un objetivo principal del PND es precisamente éste, y que está encaminado a buscar la autosuficiencia de producción en granos básicos.

El PRONAL no sólo está encaminado a organizar las unidades de producción de alimentos, sino que dentro de su estrategia, se encuentran algunas bases secundarias del proceso alimentario, como transformación, comercialización y consumo.

En opinión de los autores, el objetivo fundamental del gobierno gira alrededor del aumento de productividad en todos los niveles de la economía agrícola, es decir, que se busca consolidar la expansión y el fortalecimiento del capitalismo mexicano. El PRONAL es más que una ayuda desinteresada al sector campesino, es un elemento fundamental para sustentar la economía capitalista, la cual demanda la modernización y expansión de la agroindustria y economías campesinas.

Para finalizar el ensayo, los autores se plantean la necesidad de tomar al ejido como perspectiva de la solución de la crisis; considerándolo pivote para lograr la autosuficiencia alimentaria; pero para que esto se lleve a cabo —señalan— se debe cumplir con las demandas que solicita, dentro de las que destacan la redefinición de la banca nacionalizada; la obligatoriedad en el cultivo de alimentos básicos en superficies de riego; el fortalecimiento del proceso educativo para los productores agrícolas; la creación de centrales de abastos dirigidas por cooperativas ejidales y la organización de la actividad productiva de campesinos.

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José, "El marco jurídico de la Reforma Agraria en el periodo de 1940 a 1981", *Juridica*, núm. 15, México, 1983, pp. 427-451.

Este número está destinado a explicar la evolución legislativa de la Reforma Agraria posterior a Lázaro Cárdenas; el artículo reseñado está integrado por seis apartados. En el primero de ellos sobre consideraciones previas, el autor se ocupa de dos reflexiones antes de iniciar el tema: primeramente, afirma que como consecuencia del artículo 27 cons-

titucional, han aparecido dos concepciones distintas de la propiedad: la individualista o liberal y la socialista; y la privada y la comunal, trayendo como consecuencia que esta contradicción esté a punto de llegar a su momento crítico; pues la fricción se deriva de las distintas concepciones que oponen las dos corrientes; a su juicio, la tendencia que predomina en el poder es la orientación socialista o individualista de leyes agrarias; y que éstas a su vez sufren una falta de sistematización, dificultando su correcta aplicación e interpretación.

En un segundo aspecto señala que para lograr la ordenación y valoración de la legislación agraria, ésta puede lograrse mediante el contenido y alcance de tres conceptos importantes: política agraria, reforma agraria, y derecho agrario; el ensayista hace su análisis a través de estos principios.

La segunda parte del ensayo está destinada a la redistribución de la propiedad y a la ordenación del territorio. Apunta acertadamente el autor que la distribución de la propiedad no ha podido llevarse a cabo debido a dos aspectos: por un lado, a la deficiente reglamentación de leyes agrarias (pensamos que además a la confusa y dispersa desorganización de las misma); por otro lado, a la lamentable corrupción administrativa que existe en los diferentes órganos encargados de aplicar las leyes.

El autor hace notar que ha habido un mejoramiento paulatino en la reglamentación agraria; aunque después de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, el problema del campo sigue agudizándose y no se vislumbra una solución a corto plazo.

Dentro de este apartado, el ensayista hace mención a la ordenación del territorio, esto es, la distribución del mismo de los distintos sectores de la actividad económica; critica fuertemente a la Ley de Fomento Agropecuario de 1980, en materia de ordenación territorial; señala que representa un retroceso en relación con la Ley Reglamentaria del párrafo tercero, del artículo 27 constitucional de 1946, pues no reglamenta en forma idónea el fraccionamiento de la tierra con objeto de evitar la incosteabilidad de su explotación.

El tercer apartado está destinado a las formas de organización de las explotaciones agrarias; el autor sostiene que conjuntamente al reparto de la tierra viene la organización de los campesinos para la producción. Sin embargo, la ignorancia y la falta de recursos de los ejidatarios, comuneros y parvifundistas han venido a ser un impedimento para que estos puedan organizarse empresarialmente. Consideramos que podría pensarse en la falta de dirección y orientación de las autoridades agrarias para la organización empresarial del ejido.

Un aspecto de suma importancia para nosotros es el delineado por el ensayista en el apartado cuarto, referente a la conservación de los recursos naturales; a juicio del autor, está cobrando gran importancia debido al incontrolado aumento de la población y a la enorme dilapidación que se hace de recursos naturales.

Cuidadosamente el autor aborda el tema de los recursos silvícolas; Sánchez González señala que en la Ley Forestal de 1960, tiene objetivos muy importantes tales como la restauración, fomento y aprovechamiento de los bosques, así como el desarrollo e integración de la industria forestal; sin embargo esta ley ha sufrido severas críticas por parte de estudiosos del derecho, pues es violada constantemente y no cumple con sus propósitos de conservar los recursos naturales, además en la realidad se hace una explotación inmisericorde de los bosques del país, sin que nadie pueda impedirlo; hay necesidad inaplazable que el gobierno del estado ajuste la ley a la realidad y no se sigan haciendo más explotaciones a la riqueza forestal.

El quinto apartado está destinado a la asistencia económica y social del campesino. El articulista nos habla primeramente de los servicios públicos agrarios económicos, en donde las relaciones jurídicas que surgen son entre Estado y los sujetos privados agrarios, y sirven para satisfacer una necesidad agraria, mediante la prestación de un servicio de interés general, como por ejemplo: el crédito agrícola, que viene a ser la columna vertebral de toda la reforma agraria que pretenda tener éxito. Atinadamente el autor dice "sin crédito la tierra no sirve para nada, como lo atestigua nuestra triste experiencia"; se debe apuntar que al hablar de crédito agrícola a los campesinos se habla desgraciadamente de corrupción.

En segundo término se habla de servicios públicos agrarios sociales. Éstos tienden a brindar a los campesinos la ayuda de carácter educativo que tanto necesitan, de capacitación técnica, de servicios sanitarios y de seguridad social que les deje salir de la terrible miseria y del enorme atraso económico, social y cultural en que se encuentran.

Finalmente, el último apartado está destinado a dar sus consideraciones finales. El autor destaca que la persistencia del problema agrario no se debe a la carencia de legislación para resolverlo, sino a la corrupción burocrática que ha impedido e impide su correcta aplicación.

Desde el punto de vista jurídico, dice que hay dos concepciones: por un lado, en materia agraria se tiene una verdadera inflación legislativa, dando como resultado un montón de leyes confusas y a veces contradictorias; y por otro lado, una legislación de emergencia tan peligrosa como la otra, trayendo como consecuencia improvisación legislativa.



Se trata de un artículo de enorme interés que permite demostrar la triste realidad en que se encuentra la legislación agraria y por ende del campo mexicano. Este ensayo da como pauta la urgente necesidad de hacer una ordenación sistemática del marco jurídico de la Reforma Agraria.

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

WARMAN, Arturo, "Notas sobre política agraria", *Agro, Boletín de Análisis e Información Agraria*, México, núm. 3, 1984, pp. 1-4.

Arturo Warman, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, presenta en este artículo una aguda crítica sobre los programas dados por la política agraria del actual gobierno (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, PND; Programa Nacional de Alimentos, PRONAL; y reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria).

En el artículo que se reseña, el autor parte de que el objetivo principal, central y casi exclusivo de la política agraria, es el otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra en todas las formas reconocidas de la propiedad; mientras que por otro lado, no se considera al reparto de tierra en ningún programa; así como no se contempla la posibilidad de reformar los límites establecidos para las diferentes modalidades de la propiedad; dando con esto pie a que el gobierno congele la estructura agraria vigente y que dé por terminado el reparto de la tierra. No coincidimos con el ensayista, pues creemos que para que la tierra rinda sus frutos es necesario dar seguridad jurídica al campo, pero siempre observando lo establecido en la Constitución.

En consecuencia —continúa— para que la política agraria logre su aumento en la producción, hay necesidad de atraer el capital privado para que se invierta más allá de sus propias posesiones territoriales, en virtud de que el sector público ha manifestado su incapacidad para aportar el total de inversiones que se requieren en el campo.

A continuación, el autor establece que los documentos tratan de lograr una urgente organización de los productores del sector social, para lograr el incremento de producción y productividad.

El punto principal del artículo es demostrar que entre los distintos documentos se presentan diferencias de importancia; pues mientras en el PND y el PRONAL su posición busca la autosuficiencia alimentaria y el apoyo a la agricultura de temporal, que es positiva y prioritaria,

en las reformas y adiciones a la Ley de Reforma Agraria estas orientaciones están ausentes. Con gran acierto el autor sostiene que no se ha formulado una política unitaria y congruente en los distintos sectores del gobierno.

A juicio del autor, aunque hay contradicciones en las acciones y medidas concretas, éstas no atentan contra los tres objetivos básicos del gobierno de seguridad en la tenencia de la tierra, aumento de la productividad y producción y organización. Sin embargo, de casi todas las medidas concretas tomadas no se han traducido en beneficio de los ejidatarios y campesinos minifundistas del país.

Finalmente, señala que esta situación confusa y ambigua de la política del gobierno en materia agraria no es definitiva, pero sí podrán perdurar algunas manifestaciones. Sin embargo, dice, podrían descubrirse signos que servirían para crear condiciones para una revisión a fondo; que ayudarán a los sectores mayoritarios de la población.

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

## DERECHO CIVIL

ALESSIO ROBLES, Miguel, "La llamada legitimación de los hijos nacidos fuera de matrimonio y tres errores legislativos en materia de derecho de familia", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 9, 1985, pp. 27-34.

El autor se propone averiguar si la figura de la legitimación de hijos por subsecuente matrimonio, que todavía prevé el Código Civil del Distrito Federal, tiene razón de ser, habida cuenta de que ya fue eliminada del mismo la distinción entre hijos naturales e hijos legítimos. Tal figura sólo podría justificarse si existieran diferencias en el código respecto del tratamiento de uno y otro tipo de hijos. De aquí que el argumento del trabajo consista en un examen de esas posibles diferencias, que, según el autor, son sendos errores legislativos.

En primer término examina el artículo 470, en relación con el 414 del Código Civil. La primera de estas disposiciones dice que el ascendiente que sobreviva, de los dos que ejercían la patria potestad, tiene derecho a nombrar un tutor testamentario a su hijo menor de edad. Como el artículo remite al 414, donde se habla de los ascendientes que pueden