

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**BASES LEGALES DE LA REFORMA AGRARIA  
Y  
SU INOPERANCIA EN NUESTROS DIAS**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**JOSE RAMON GONZALEZ CAMPOS**

**MEXICO, D. F.**

**1969**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BA-  
JO LA DIRECCION DEL SR. LICENCIADO  
LUIS HUERTA CAMPUZANO. CATEDRATICO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA  
U. N. A. M. CON LA AUTORIZACION DEL SR.  
LICENCIADO RAUL LEMUS GARCIA, DIREC-  
TOR DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRA-  
RIO DE LA PROPIA FACULTAD.

**Con respeto y reconocimiento a mis padres**  
**Ramón González y Tita Campos**

## INTRODUCCION

Al abordar el tema "BASES LEGALES DE LA REFORMA AGRARIA Y SU INOPERANCIA EN NUESTROS DIAS", se intentará hacer un balance del desarrollo de la Reforma Agraria y la orientación que ha recibido por los diversos regímenes presidenciales, que traerá como consecuencia la estructura actual imperante en el campo y, finalmente rendiremos un juicio sobre su validez para nuestros días. Como en todo movimiento social, hay demandas que obedecen a razones intuitivas y son planteadas sin conciencia plena de sus alcances; pero que obedecen a necesidades fundamentales. Esto pasó con nuestra Reforma Agraria; pues su objeto no se concretaba únicamente a destruir el latifundio, sino que sus alcances iban mucho más lejos, o sea a aliviar la miseria en el medio rural. Con el tiempo que ha transcurrido, más de cinco décadas, desde la promulgación de la Constitución de 1917, donde fueron sentadas las bases de la Reforma Agraria, es hora de que sus frutos sean señalados.

No pretendo en ningún momento abarcar lo conocimientos totales del problema agrario; pues por su magnitud y complejidad, es lo suficientemente extenso para intentar señalar soluciones absolutas. Pero sí quiero con este trabajo dejar constancia de mi inquietud por el tema y que esto sea el inicio de su estudio, que sólo dará sus frutos por medio de la dedicación y el tiempo.

México es un país eminentemente agrícola, característica de los países subdesarrollados, denominación empleada para omitir el epíteto de pobres o atrasados. Existiendo en relación con los países industrializados una zaga tecnológica que va de la era atómica y los viajes espaciales, a la edad de piedra de los subdesarrollados. La opulencia de las naciones ricas, frente al hambre y la ignorancia de la inmensa mayoría de los desposeídos del

orbe, países que han formado el llamado "tercer mundo", que se debaten en su lucha por un pago justo de sus materias primas, dentro del mercado internacional, para así en una forma pacífica lograr su desarrollo.

Las relaciones comerciales, inversiones, ingerencias internas y gran parte de nuestra economía, se hallan más o menos controlados por los grandes consorcios internacionales. Los Estados Unidos hacen de la América Latina una dependencia económica, que no es más que una forma de colonizaje y, aunado a la contribución de una pequeña burguesía criolla que ha perdido el sentido de lucha por la independencia económica y opera, en cambio, como fiel instrumento del imperialismo con un comportamiento de verdaderos pillos, sin paralelo en ninguna otra época de la historia del país.

Se ha convertido México paulatinamente en el país de los más marcados contrastes, en que cada día, una minoría privilegiada son más ricos y una inmensa mayoría son más pobres. Y particularmente en los estratos campesinos su situación es tan desesperante, que para romper el círculo de miseria de generaciones no les queda otro camino que emigrar al país del Norte, o engrosar el cinturón de miseria de las ciudades, en busca de mejores oportunidades. El progreso del país, sólo es conocido en los encabezados de las primeras páginas y en los editoriales de la prensa nacional, que enzalsan los logros fijados en discursos de campaña electoral. País en donde a más de cincuenta años de distancia del triunfo de la Revolución, todavía se habla de llevar a cabo ideas y de alcanzar sus metas. Bien parece que cobra actualidad la frase de Francisco Bulnes "Que lo único que había de portentoso en América Latina era la mentira", de todo esto se llega a la conclusión de que la Revolución no llegó a triunfar, o que ese triunfo en nuestra actualidad es inoperante, ya que con sus métodos o sistemas se está muy lejos de resolver el mal-estar social y económico de nuestros días. ¿Hay que encubrir la realidad y seguir mntiendo, continuando la farsa, hasta la saciedad y llegar a creerla ya que con ella haremos el credo del bienestar nacional, que el pueblo en su ignorancia y devoción, hará el resto al repetírselo a sus congéneres?

Las preguntas que serán planteadas y las que se tratará de dar respuesta en éste trabajo, son las mismas que inquietan a todos los estudiosos de esta materia. Donde en declaraciones oficiales y comunicados gubernamentales, se nos ha hablado de "que la Reforma Agraria está por terminar y el reparto de tierras por concluir" y que nos adentramos en una segunda etapa, con una nueva connotación política denominada "La Reforma Agraria Integral", bien parece con este lenguaje, que ya no hay campesinos a quienes les haga falta tierra, y que el lema de Zapata, de que "La tierra es de quien la trabaja" ya se cumplió, y el peonaje que fue y es una forma de esclavitud, ya no existe. A la llamada etapa de la Reforma, donde al reparto se completará con crédito, obras de irrigación, medios tecnológicos en su explotación, etc., se le ha denominado "Reforma Agraria Integral", como si al reparto de tierras se le pudiese separar o ver en etapas. El reparto de tierras a los núcleos de población, si no comprendiera obras de infraestructura como educación, comunicaciones, riego, crédito, fomento, etc., a los ejidos para su cabal aprovechamiento agrícola, no será más que un engaño; pues resulta imposible que esas tierras sean aprovechadas por el ejidatario, que es una persona sin ningún recurso económico o muy escaso, de ahí su calidad de solicitante de tierra, para la formación de su único patrimonio. Así que la Reforma Agraria es única, el reparto de tierras con los medios necesarios para su aprovechamiento y sin ninguna otra frase que tienda a desvirtuar la realidad existente.

Es nuestra historia una lucha despiadada por la posesión de la tierra, desde la época prehispánica hasta nuestros días. A lo largo de ella, encontramos dos formas de propiedad rural, antagónicas y contradictorias para el "status" de una sociedad.

El calpulalli y el altepetlalli, correspondientes a formas primitivas de una sociedad, en sus primeros pasos de nómadas a sedentarios, en que las tribus comandadas por ancianos y una vez fijado el lugar de asentamiento, fue repartida la tierra a los clanes para su manutención. Esta es la primera forma de propiedad, característica de una sociedad primitiva, posteriormente conforme evoluciona su estructura social, volviéndose más com-

pleja, donde el igualitarismo primitivo del patriacado a matriacado de las tribus, se va perdiendo hasta convertirse en una monarquía teocrática, las diferencias de clases se acentúan y surge la propiedad del rey, la nobleza, de los guerreros y sacerdotes, que con el Imperio toma tales proporciones que la totalidad de la tierra se concentraba en sus manos. Estas dos formas de propiedad pasarán a la Colonia y se encontrarán en nuestros días, la primera con una función eminentemente social y la segunda con su función de clase explotadora.

Con la conquista se trunca el desenvolvimiento del pueblo de Anáhuac, y el feudalismo español se trasplantan a las tierras de América. Donde las grandes concentraciones de tierra por parte de los conquistadores y colonos se llevarán a cabo, existiendo a lado de ellos una propiedad indígena de los pueblos, reconocida y otorgada por el monarca español, que durante todo este período de la Colonia y del México Independiente, sostendrá una lucha encarnizada y silenciosa por su supervivencia frente al latifundio, que tiene sus raíces en la conquista.

La Independencia no traerá ningún cambio en la estructura agraria, y el latifundio persistirá. La Iglesia que había tomado tal concentración de riquezas en sus manos, convirtiéndose en el mayor de los latifundistas, al grado de que los liberales la consideraron el mayor enemigo del progreso del país. Después del triunfo Liberal en el campo de batalla, son aplicadas las Leyes de Reforma, poniendo fin a la preponderancia del clero en la vida pública; pero también estas leyes traen aparejadas la desaparición de la propiedad comunal de los pueblos.

El problema agrario durante todo el siglo XIX, presenta dos aspectos; a) una gran concentración de la tierra en pocas manos. b) con una población campesina dénsamente ubicada en determinadas áreas. La política a seguir será en su segundo aspecto, mediante la colonización de tierras vírgenes, descongestionando las zonas dénsamente pobladas, también se procuró traer campesinos europeos para que con sus técnicas mejoraran nuestra agricultura, estas dos medidas tendrán las más funestas consecuencias.

Es durante el régimen porfirista donde el latifundio alcanzó su climax. La política agraria a seguir de Díaz, va encaminada a

promover la colonización, pero ahora en gran escala. Las compañías deslindadoras para que tal efecto fueron creadas, deslindaron aproximadamente 40 millones de hectáreas, y su voracidad sólo es detenida ante los poderosos, la pequeña propiedad desaparece. La hacienda, centro político-económico de aquella época, ejerce sobre el peón una esclavitud de hecho. Eran tan malas las condiciones del jornalero, porque el salario había permanecido estacionario desde a fines de la Colonia, y el valor de los productos de primera necesidad se habían triplicado en el mejor de los casos.

La reacción del pueblo era impostergable y la Revolución, que tiene un cariz político, en el fondo no es más que la necesidad del cambio de la estructura económica. Con el llamado de Madero para que el pueblo tome las armas, para el derrocamiento de la dictadura, se inicia la lucha armada de la Revolución, que con la Constitución de 1917, plasma la nueva estructura, señalando la forma de la propiedad rural y fincando las bases de la Reforma Agraria, constituyendo los pilares donde está sentado el equilibrio de nuestra sociedad, de ahí la importancia de su cumplimiento para el resguardo del nuevo orden.

La Ley del 6 de Enero de 1915, es el antecedente legal en materia agraria de nuestra Constitución. Constituye el aspecto más positivo de este Decreto, señalarnos la Dotación, forma más satisfactoria de poder entregar la tierra a los pueblos, que la simple Restitución. Esta ley será el punto de arranque de las leyes agrarias emanadas de la Revolución.

La Constitución de 1917, tuvo el mérito de ser la primera en elevar lo referente a la materia agraria al rango constitucional, con la oposición de los teóricos jurídicos. En su artículo 27 se sientan las bases de la Reforma Agraria; señalando la desaparición del latifundio, y como únicas formas de propiedad rural, la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal indígena. Determina una distribución de la riqueza mediante la entrega de tierras a campesinos que carecieran de ella.

La estructura legal del ejido, formado por un conjunto de normas que regulan su organización y funcionamiento, las analizaremos desde dos puntos de vista; a) el ejido como un núcleo de

población con derecho a tierra. b) o como una sociedad de crédito ejidal. En el primer caso, toda comunidad de campesinos que carezca de tierras tiene el derecho de solicitarlas, ante las autoridades respectivas, es esta la propietaria de las tierras ejidales y no el ejidatario individual. En el segundo caso como sociedad de crédito ejidal, según la ley de Crédito Agrícola vigente, establece como requisito que el Banco Ejidal debe operar con sociedades locales de crédito y no con ejidatarios individualmente, es función de estas sociedades el hacer préstamos a sus socios y asumir todas las responsabilidades frente al banco, a pesar de que en la realidad generalmente el banco opera directamente con el ejidatario.

La Reforma Agraria ha estado orientada en su desarrollo por los diversos regímenes que se han sucedido del triunfo de la Revolución hasta nuestros días. Pueden distinguirse tres fases en su desenvolvimiento: la primera de 1916 a 1934, que va desde Venustiano Carranza hasta Abelardo Rodríguez, donde la Reforma no toma conciencia plena y la producción agrícola descansa en la hacienda; el reparto de tierras se lleva a cabo sobre latifundios que no eran trabajados, y el ejido es considerado en forma supletoria, pues el ejidatario sólo tendrá de su parcela un ingreso como complemento del salario percibido en la hacienda. En su segunda fase, comprende el período 1934 a 1940 de Lázaro Cárdenas, toma tal impulso la Reforma, que se lleva el reparto más grande de tierras y de buena calidad, que régimen alguno haya hecho; el ejido fue elevado al rango de centro de producción para el mercado, dejando de ser una simple fuente de subsistencia o complemento del salario del jornalero y es organizado en forma cooperativa teniendo primacía frente a la propiedad privada. En la tercera fase, que se inaugura con Avila Camacho, hay un giro de 180 grados de la Reforma Agraria; hay un descenso en el reparto de tierras; el ejido es relegado nuevamente y la propiedad privada prevalece sobre él, que es parcelado y dejado a su suerte. Corresponde a Miguel Alemán introducir el amparo en materia agraria y elevar a rango constitucional la extensión de la pequeña propiedad, antes flexible, dando margen a la existencia del neolatifundismo. En los dos últimos regímenes de nuestros días, el reparto de tierras ha toma-

do nuevo auge, donde toda la tierra posible de efectación será entregada y, la Reforma Agraria ha sido dividida en etapas. La primera concluirá con el reparto de tierras y la segunda, llamada "Reforma Agraria Integral", se llevará a cabo proporcionando al campo los medios necesarios para el aprovechamiento de la tierra, cosa que debió haberse hecho desde un principio pues no es posible que al reparto de la tierra pudiera vérsese separado de los recursos necesarios para su explotación.

La estructura actual es el resultado de la Reforma Agraria, con una vida de más de 50 años, de ahí la necesidad de conocerla para determinar la eficiencia de nuestra Reforma como una solución social al problema del campo. Según el Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1960; la distribución de la tierra presentaba el siguiente cuadro de 169 millones de hectáreas censadas, solamente 23.7 millones de hectáreas correspondían a tierras de labor, de las cuales 3.5 millones de hectáreas son de riego, correspondiendo al sector ejidal el 45% aproximadamente sobre tierras de labor y de riego. En este cuadro de la distribución de la tierra, donde más o menos concurren en la misma proporción el sector privado y el ejidal, no es el reflejo de nuestra realidad, donde las diferencias de clases toman proporciones dramáticas por la concentración del capital, agudizando las diferencias en el medio rural.

En la actual estructura agraria se han creado dos formas negativas de propiedad, para la Reforma Agraria en sus fines, del mejoramiento de la agricultura y en su distribución de la riqueza en el campo: El minifundio y el neolatifundio, en el primero se caracteriza por ser de una extensión pequeña de tierra y en el mayor de los casos de mala calidad, el margen de todos los recursos para su aprovechamiento, con una producción de autoconsumo y no llega a generar un empleo pleno, en consecuencia es un desperdicio de fuerza física y de recursos naturales que se pueden aprovechar. El neolatifundio no es más que un latifundio simulado, que se encuentra fraccionado legalmente bajo familiares o prestanombres, cuenta con todos los recursos para su aprovechamiento y goza de una agricultura altamente comercial.

Si la situación del ejidatario y el minifundista es precaria, ¿cómo será para aquél que como única fuente de ingresos cuenta con su trabajo sin tierra alguna? La población económicamente activa en la agricultura era de 6.143,540, en 1960, de los cuales no tenían tierra 3.273,000, siendo el 57%, y en 1968, según el Centro de Investigaciones Estadísticas, el total de la población económicamente activa en la agricultura, había aumentado más de un millón. Necesariamente este aumento tuvo que reflejarse en los campesinos sin tierra. Estos campesinos no tienen ninguna posibilidad de que la Reforma les entregue tierras, ni les asegure un mínimo de prestaciones en el trabajo en que laboran.

Con la concentración del capital en manos de unos cuantos propietarios de predios, que tienen una agricultura altamente comercial se agudizan las diferencias con los propietarios de pequeños predios y con los ejidatarios, lo que a su vez deja sentada la imposibilidad de la Reforma Agraria de llevar a cabo un régimen social para el campo; pues es autópico pretender que el medio rural quedara fuera de las fuerzas de una sociedad de lucro.

Incluyendo el valor de la tierra, la riqueza agrícola nacional es 92,787 millones, en 1960, de los cuales el 40% de los predios o explotaciones agrícolas sólo absorbe poco o más del 2% de la riqueza agrícola y 1.6% de los predios acapara el 67% de la totalidad de la riqueza o sea 62,167 millones, repartidos en tierras, equipo, etc., relación por cierto lamentable, y que guarda cierta semejanza con la agricultura porfirista, en donde 2% de los agricultores llegó a tener en su poder el 70% de la tierra.

Después de todo esto no podemos llegar, más que a esta conclusión: nuestra Reforma Agraria es inoperante en nuestros días; no hay camino que ofrezca solución posible por estos medios; es necesario llevar a la Reforma Agraria por senderos más radicales, en donde alcance su objetivo. No es posible seguir hablando de la entrega de tierras como medio de llevarla a cabo, puesto que no hay más tierras que repartir y existe una demanda de más de tres millones de campesinos sin ellas, y en las condiciones de la legislación existente, solamente podrá cubrirseles a cer-

ca de trescientos mil. Tampoco pretendásenos engañar que entramos en una segunda etapa de la Reforma, es necesario encarnarnos a la realidad y llevarla por mejores senderos, pues los actuales no conducen a ninguna solución.

## ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD RURAL EN MEXICO.

**PERIODO AZTECA-MAYA.** Estas dos culturas alcanzaron una civilización bien organizada; pues lograron un alto desarrollo cultural, político y social. Ambas se desarrollan en lugares distintos y tiempos diferentes.

**El Imperio Azteca,** estaba formado por la unión de tres Estados, el Mexica, Tecpaneca y el Acolhua. Esta triple alianza se dedicó a conquistar y explotar otros pueblos y a comerciar con ellos.

La extensión que llegó a alcanzar el Imperio Azteca, fue muy grande. Someramente daremos sus linderos: al Este, con el litoral del Golfo; al Oeste con el pueblo Tarasco; al Norte con los Chichimecas nómadas y cazadores y al Sur con las provincias de los Mayas También se tienen noticias de que ya comerciaban con los pueblos de América del Centro, que era la primera forma de introducción que utilizaban para conquistarlos. Como se vé los dominios comprendían gran parte de lo que hoy forma la República Mexicana. Las formas políticas y sociales de estos naturales tendrán una gran influencia; pues amalgamadas con las de los conquistadores y, después de mucho tiempo, las dos unidas formarán la de una nacionalidad, que muchas veces conservará sus características predominantemente indígenas.

Los antiguos mexicanos, no conocieron la forma de propiedad privada, según el concepto clásico de los romanos y de sus características (uso, disfrute y abuso).

El Monarca era el único y verdadero propietario de la tierra y tenía la libertad de disponer de ella a su arbitrio. Casi todas las formas de tenencia estaban condicionadas a sus deseos y caprichos.

Cuatro grandes grupos de tenencia, pueden distinguirse en este periodo:

a) **Tlatocalalli**; tierra del Rey, seleccionada por él para su uso personal después de cada conquista, o bien obtenida por herencia. Podía disponer de ella incondicionalmente.

b) **Pillalli**; tierra de los nobles y de los guerreros, otorgada a ellos por el Rey como recompensa a sus servicios prestados a la Corona. Estas tierras podían heredarse o no, según la condición impuesta por el Monarca. En el primer caso, era inalienable y su dominio podía ser heredado únicamente a sus descendientes, pero cuando la familia desaparecía o sus miembros dejaban el servicio que prestaban al Rey, las propiedades regresaban nuevamente al peculio de la Corona. En el segundo caso, la tierra se otorgaba sin la condición hereditaria y el beneficiario tenía la libertad de venderla o donarla a miembros de su misma clase social a las cuales les era permitido poseer tierras. Cuando conquistaban tierras, la donación del Rey no implicaba como regla que se desposeyera a sus dueños, sino que éstos quedaban sometidos tomando el lugar de poseedores precarios con la obligación de pagar un tributo.

c) **Mitlchimalli** (tierra para la guerra). **Teotlalpan** (tierra de los dioses). Este tercer grupo comprende la tierra que se reservaba para el mantenimiento de las instituciones. Entre estos servicios, predominaban los relativos a la guerra y al culto. En el primero, se financiaban los gastos del ejército y de la guerra. En el segundo, se encargaba de los gastos de la clase sacerdotal y de las numerosas ceremonias religiosas. Estas tierras se rentaban a cualquiera que deseara trabajarlas, o eran cultivadas colectivamente por los habitantes de las aldeas vecinas. También a los empleados públicos de cierta categoría, como jueces, se les otorgaban parcelas de cuya renta gozaban mientras continuaran desespeñando el puesto.

d) **Calpulalli** y el **Altepetlalli**. En este cuarto grupo que daba la tierra en propiedad comunal, perteneciendo a todo el poblado y que a su vez podía ser de dos clases: Calpulalli, cuyo origen se remonta a la llegada de la tribu, que emigraron ha-

cia el Sur y que estaban compuestas por pequeños clanes, comandados por ancianos. Una vez que se decidió el lugar definitivo para el asentamiento del pueblo, los miembros de cada clan debían de construir sus casas en pequeñas colonias, apoderándose de las extensiones de tierras necesarias para su manutención. Estos barrios eran llamados Calpulli y la tierra que les pertenecía Calpulalli, en la cual había una "nuda propiedad" y un usufructo privado, que era administrado por un Consejo de Ancianos. El Calpulalli era distribuido entre todos los miembros del Calpulli, en forma de parcelas perfectamente delimitadas, que eran inalienables y solamente podían transmitirse en forma hereditaria. Estos derechos se perdían cuando el miembro de la comunidad dejaba de cultivar su tierra, por tres años consecutivos o cuando cambiaba a otro barrio. En estos casos, o cuando la familia desaparecía, la tierra se asignaba a un nuevo miembro de el Calpulli. Se conservaba un mapa exacto y detallado del Calpulli, y con sumo cuidado registraban todos los cambios de posesión que se presentaban. El Altepetlalli; esta tierra, propiedad del pueblo era trabajada conjuntamente y en una forma colectiva, con objeto de obtener fondos para cubrir los impuestos y para algunos gastos públicos.

La tierra comunal de los pueblos que había sido parcelada estrictamente por los primeros colonizadores, llegó a ser insuficiente por el rápido incremento de la población, dando como resultado que hubiera grandes masas de campesinos sin tierra, que trabajaban como jornaleros y aparceros de los terratenientes y de las tierras públicas.

Lucio Mendieta y Núñez, al final del capítulo sobre la era precolonial expresa: "La miseria iba sembrando el descontento entre las masas. En nuestro concepto, estas sociedades indígenas llevaban en su propia organización, el germen de próximas transformaciones, las que no pudieron realizarse, porque la conquista española interrumpió su desenvolvimiento natural".

**El Imperio Maya**, se encontraba ubicado en las provincias, de las que hoy son, Yucatán, Chiapas y parte de América del Centro. La propiedad privada, aún la limitada de tipo Azteca,

no era conocida entre ellos. Toda la tierra era de propiedad común y no se distribuía en forma permanente entre los campesinos. Esto quizá se debió principalmente a las características particulares de la península de Yucatán, que obligaba a los mayas a buscar continuamente nuevas tierras aptas para el cultivo, pues una vez levantada la cosecha, se podía escoger la parcela que se considerara más adecuada para el cultivo del año entrante. A pesar de que el licenciado Moreno Cora, refiriéndose a la propiedad comunal de los Mayas, indica "Este sistema no debió haber sido tan general, puesto que había leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad", es de suponerse que sólo entre la nobleza y en las propiedades urbanas existiese en concepto de la propiedad privada.

LA NUEVA ESPAÑA. El descubrimiento de América se llevó a cabo, cuando Europa se sacudía del feudalismo y daba los primeros pasos incipientes del sistema capitalista dentro del mundo. El descubrimiento de América contribuirá para la introducción de una nueva estructura social en Europa.

Los obstáculos que impidieron a España dejar atrás el feudalismo fueron diversos. La conquista de América, más que España, sirvió a los demás países europeos; pues contribuyó a acelerar el paso del feudalismo al capitalismo.

El clericalismo, el burocratismo y el feudalismo españoles serán transplantados a tierras americanas, y esta trilogía funesta en la época colonial y en el México independiente, encontraron soporte y base.

Con la toma de Tenochtitlan se consolida la conquista de lo que sería la Nueva España. La victoria del español sobre el indígena, no se debió precisamente a la sagacidad de Hernán Cortés, ni al fatalismo o supuesta cobardía de Moctezuma, fue así porque los españoles vivían una etapa social más evolucionada que los mexicanos. Si Hernán Cortés hubiese muerto en la derrota de la "noche triste" junto con sus españoles, si los tlaxcaltecas hubieran permanecido sumisos a la triple alianza, en fin si Huitzilopochtli se hubiese mostrado más tiempo favorable al pueblo

de Anáhuac la conquista de México, de todas maneras se habría consumado por los europeos, quienes la realizaron porque vivían en una estructura superior y socialmente más avanzada.

La conquista española fue lisa y llanamente una conquista, el triunfo del más fuerte sobre el débil, que lo sojuzga para explotarlo, y el fundamento legal con el cual la Corona española va a justificar la detentación sobre las tierras recién descubiertas se fincó en la famosa bula "Noverunt Universi" del papa Alejandro Borgia. Esta preciosísima donación de algo que no era de Borgia; ni del papado, fue el ropaje legal de lo que la Corona española detentaría gracias no a la bula, sino al poder de la conquista.

La estructura agraria indígena desaparece, con las grandes concentraciones de tierra de parte de los españoles.

Las expediciones hacia el Nuevo Mundo fueron financiadas por capital privado; consecuentemente los conquistadores tenían el derecho a una recompensa por sus esfuerzos, la cual recibían de sus capitanes en pago de sus servicios. La recompensa tomó la forma de concesiones de tierras, que variaban en magnitud de acuerdo el grado militar y los méritos especiales de cada soldado. Los peones recibían "peonías", que después recibieron el nombre de "ranchos"; los "hombre de a caballo" recibían "caballerías" que después se llamaron "haciendas". Recibieron además "sitios de ganado" y grandes extensiones de tierra incultas. Aún cuando el tamaño de estas unidades se estableció en forma precisa por decretos reales, a su vez estaban sujetos a cambios de tiempo en tiempo, por la imprecisión de las medidas de la época.

Durante el transcurso de tres siglos del dominio colonial surgieron tres grupos distintos y antagónicos de propiedad de la tierra: el primero, formado por el clero y que corriendo el tiempo llegó a ser el más poderoso; el segundo formado por los latifundistas españoles, y el tercero por la propiedad de los poblados indígenas.

Este período fue testigo de tremendas concentraciones y acumulaciones de tierra. Una vez terminados los grandes repar-

timientos de tierra para premiar a los conquistadores, se añadieron años más tarde, concesiones reales para inducir a los inmigrantes íberos a fundar nuevas regiones y pueblos. Estas concesiones fueron llamadas "mercedes", porque tenían que ser otorgadas por una merced real. Aparejada a la distribución de la tierra se llevó a cabo la distribución de los indios, bajo el nombre de "encomiendas". Oficialmente tenían el propósito de confiar a los españoles para que enseñaran la santa misión del evangelio cristiano a los indios que quedaban bajo su tutela. El resultado de la "encomienda", que generalmente abarcaba extensiones considerables de terreno de los indios, incluyendo pueblos enteros, fue que quedaron reducidos a una esclavitud de hecho y sin protección alguna.

Los Monarcas españoles, durante todo el período colonial, son generosos y pródigos en sus leyes ilusorias para la protección del indígena y sus propiedades; tendían a libertarlo del despojo y de la esclavitud del cual era objeto por parte del conquistador ibero. De ahí el adagio de "obedézcase, pero no se cumpla", que demuestra la completa nulidad que tuvieron estas leyes.

La legislación española, reconocía cuatro tipos de propiedad indígena: Fundo Legal; Ejido; Propios y Tierra de Común Repartimiento.

**El Fundo Legal**, era un conjunto de solares urbanos, que fue concebido como la tierra necesaria para las habitaciones de los indígenas. Se medía como un cuadrado de seiscientas varas, hacia los cuatro puntos cardinales, a partir de la iglesia, que se encontraba en el centro del poblado.

**El Ejido**; de origen español (de la palabra latina existus, salida), se implantó con la ley de 1547, que ordenaba que todos los indígenas que vivieran dispersos en las montañas, bajaran a concentrarse a los poblados, para facilitar su educación y civilización y esta misma ley ordenaba el establecimiento del ejido, en los alrededores de los poblados existentes y de los nuevos, en una extensión de una legua de largo, donde los indios pudieran tener sus ganados, sin que se revolvieran con los de los españoles, y para la recolección de leña. El ejido originario de España, don-

de servía con el mismo propósito tiene una sorprendente semejanza con el Altepelialli indígena y coincidían en que no estaban parcelados. El ejido, generalmente no se sembraba; en contrario al Altepelialli y ambos eran de uso común. Aquí fue donde primero apareció el nombre de "ejido". Pero con características completamente diversas del actual ejido.

**La Tierra de Común Repartimiento;** eran las tierras concedidas a los pueblos por las autoridades reales para que las destinaran al cultivo, éstas se dieron por disposiciones y mercedes especiales, recibiendo el nombre de tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad, y el derecho que sobre ellas tenían los naturales era en calidad de usufructuarios.

**Los Propios;** tierra comunal para el mantenimiento de los servicios públicos, que originalmente se trabajaba en común, pero posteriormente se rentaba a los campesinos interesados.

Hacia el final del período colonial, el clero era el terrateniente más importante. Las propiedades de la Iglesia eran llamadas bienes de "manos muertas" ya que una vez adquirida la propiedad, difícilmente podía ser vendida y por ella automáticamente se retiraba del comercio.

De esto nos da testimonio el barón de Humboldt, que en el viaje que realizó en la Nueva España, en los comienzos del siglo XIX, se percató de la concentración de la riqueza en manos de la Iglesia. Lucas Alamán, estima en el año de 1810, que la mitad de toda la propiedad y el capital, estaban en poder del clero, convirtiéndose la Iglesia en el mayor de los latifundistas de la época.

**MEXICO INDEPENDIENTE.** Las contradicciones de las clases conducen siempre al cambio de la estructura económica mediante la violencia y esto lo podemos constatar si contemplamos la trayectoria nuestra en el período de 1810 a 1910. En este lapso se distinguen tres movimientos trascendentales, que traen aparejados cambios sociales y económicos: la Independencia, la lucha por la liberación de España; la Reforma, el movimiento contra los intereses del clero, que culmina con la promulgación de las Leyes de Reforma y la Revolución, que se desenvuelve contra los

terratenientes y el dictador, que empezó en 1910 y dio origen a la Constitución de 1917. Estos tres grandes movimientos liberatorios, no son sino la concatenación de los esfuerzos realizados por nuestro pueblo, en la búsqueda del camino de su liberación completa.

Entre 1800 y 1810, la población de la Nueva España ascendía a 6.000,000 de habitantes y, desentendiéndonos de las distintas castas y tomando solamente cuatro grupos importantes, se encontraban distribuidos como sigue: indios, 40%; mestizos, 40%; criollos 19%; españoles peninsulares, 1%.

Los españoles, a pesar de su corto número eran los dirigentes y realizadores de la política colonial; pues el criollo aún cuando disfrutaba de la explotación colonial, vivía sumamente descontento; pues sólo se les designaba para puestos de menor valía, a pesar de que pretendían tener mayores derechos que los peninsulares para dirigir y ocupar cargos políticos en el país en que habían nacido. Por esta situación se explica la actitud asumida por los criollos al consumarse la Independencia; no hicieron ningún cambio, únicamente les interesaba el control sobre el poder ejercido anteriormente por los españoles peninsulares. El mestizo, aunque en mejores condiciones que el indio, junto con él constituía la masa desposeída y explotada.

A raíz de la renuncia al trono de Carlos IV a favor de su hijo Fernando y, de la invasión de las tropas napoleónicas a España, el Ayuntamiento de la ciudad de México en el año de 1808, propuso al Virrey Iturrigaray un plan encaminado a independizar a la Colonia, en virtud de los acontecimientos ocurridos en España. Los peninsulares, dándose cuenta de las intenciones de los criollos, depusieron al Virrey y, aprendieron a los licenciados Primo Verdad y Azcárate, así como al fraile Melchor de Talamantes.

Un año después en Valladolid, se descubrió una nueva conspiración, cuyos partidarios se distinguirían luego en la lucha por la independencia. Agustín de Iturbide, desempeñó en esa coyuntura el doble papel de partícipe y delator.

En 1810, por fin estalla en Dolores el movimiento encabezado por el Padre de la Patria, Don Miguel Hidalgo, en la guerra

de Independencia que es una revolución eminentemente popular, se manifiesta como una típica lucha de clases; por una parte los indios y mestizos acaudillados por los curas de las aldeas y, a quienes se les unían los criollos, en su mayoría resentidos o ambiciosos, y por la otra parte los españoles, con su cauda de gentiles-hombres, obispos y generales.

El sistema feudal que España imprimió a sus colonias, era la tierra la principal y casi única fuente de trabajo de que disponía el grueso de la población. Precisamente porque la tierra estaba acaparada en unas cuantas manos, la génesis de la guerra de la Independencia se ubica en el campo, y sus contingentes saldrán del campesinado.

El carácter agrario de la revolución es conocido por Don Miguel Hidalgo, quien en la ciudad de Guadalajara, mandó publicar el siguiente decreto sobre tierras:

“Por el presente mando a los Jueces y Justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que entregándolas en la Caja Nacional... se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos”.

(1).

El carácter antifeudal de la guerra de Independencia lo palpamos en el proyecto para confiscación de intereses de los europeos y de americanos adictos al gobierno español, presentado por Morelos y en el que tan maravillosamente captó el problema, ordenando las medidas que debían de tomar los jefes de los ejércitos americanos, para lograr su fin, la séptima se refiere a la materia agraria:

“Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas cuando mu-

cho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga muchas extensiones de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza, en clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público" (2).

Una vez habiendo acabado con Morelos, los insurgentes que quedaban con Guerrero y Ascencio al frente, no lograron los brillantes triunfos militares de Morelos y una relativa calma existía en la Nueva España y es inobjetable que la lucha por la Independencia no cesaría hasta verse consumada.

La jura de la Constitución Liberal, en 1820 por Fernando VII, provocó en la clase más retardataria y conservadora de la Nueva España un salto mortal, que los convertiría de acérrimos enemigos de la Independencia, en flamantes partidarios de la misma. Querían a todo trance liberarse de los "nefastos principios" de la Constitución de Cadiz.

La contrarrevolución de la Independencia se fraguó en el más conspicuo e insospechable de los lugares: la sacristía de la iglesia de la Profesa. Buscose un hombre que asegurara los intereses de la clase dominante y alejarse del movimiento Liberal de España, con lo cual se iba a consumir una doble traición. A las ideas insurgentes de México y a las ideas liberales de España. La elección hubo de recaer en Agustín de Iturbide, que parte hacia el Sur para aniquilar a Guerrero, pretendiendo una brillante y rápida campaña de exterminio. Guerrero y Ascencio, no obstante habían asimilado la experiencia de Morelos y enfriaron con premura los ánimos marciales de Iturbide. El fuerte descalabro de Tlatlaya, seguido por el de Zapoteppec, obligan a cambiar de táctica al "mañoso" Iturbide.

Así promulgose el bochornoso plan de Iturbide, conocido como "Plan de Iguala" o "De las Tres Garantías", base de la contrarrevolución de la Independencia.

Todo quedará igual. No habrá ningún cambio por mínimo que sea, tendiente a solucionar el malestar social; pues dicho plan consigna que personas y propiedades, serán respetadas y protegidas; el clero conservará todos sus fueros y propiedades, y todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán, y sólo serán removidos los que se opondan a este plan.

¿Las personas y propiedades respetadas y protegidas, y los intereses salvaguardados? ¿Las propiedades, de quién? ¿De los mestizos, de los indios o de las castas? ¿Cuál mexicano fue arzobispo, virrey, rico comerciante, acaudalado minero o terrateniente?

Esta fue la independencia que nos dieron Iturbide y sus secuaces. Tal fue el gravísimo error en que incurrió Guerrero, por no derramar más sangre.

Una vez firmados los tratados de Córdoba con O'Donojú y nombrados los miembros de la Junta Provisional Gubernativa, el día 28 de Septiembre de 1821, se pronunció el Acta de Independencia del Imperio Mexicano.

Ni un solo insurgente figura en la Junta, ni firmó el Acta de Independencia. Únicamente "gachupines", realistas o criollos, obstinados enemigos del pueblo y de su independencia. He aquí la causa y el génesis del desconcierto, la confusión y el caos de los años siguientes de nuestra Independencia, lo que obligó a los liberales, más tarde a luchar por los mismos males de la Colonia que la Independencia debió haber resuelto.

La Independencia no cambió la estructura agraria del país, como carga heredada del régimen colonial, la tierra continuó concentrada en manos del clero y de los grandes terratenientes.

Medio siglo debió de pasar antes de que las Leyes de la Reforma, desposeyera al primer grupo, y otro medio siglo antes que la Revolución desafiara abiertamente al segundo.

El problema agrario, frente a la República recién nacida, presentaba dos hechos: la distribución desproporcionada de la tierra por un lado, y una densidad de población muy alta, concentrada en algunas regiones del país.

La política y la legislación de los gobiernos que se sucedieron durante el siglo XIX, estaban dirigidos únicamente hacia el segundo aspecto, con la esperanza de que al asegurar una migración interna hacia las regiones deshabitadas, como una solución a la falta de tierra de los campesinos y una redistribución de ella. También se deseaba una inmigración de campesinos europeos, para el mejoramiento y el aprovechamiento de la tierra con sus técnicas. Así, y con el aprendizaje de esas nuevas técnicas por nuestros campesinos, mejoraríamos la agricultura.

La primera ordenanza relacionada con la colonización se dio en marzo de 1821, un mes después de consumada la Independencia. Fue muy especial, ya que beneficiaba únicamente a los soldados veteranos. Una ley de colonización más completa se expidió cuatro años más tarde, perseguida por una larga serie de leyes, reglamentos y disposiciones, algunos de los cuales restablecían y otros anulaban los anteriores. Lo común en todas estas medidas legales fue: Dotaciones de terrenos baldíos a los futuros colonos y concesiones a campesinos europeos. Ninguna de estas medidas demostró ser efectiva para los jornaleros sin tierra, a quienes la legislación consideraba como colonos en potencia; pues no entendieron las leyes y no pudieron aprovecharlas, y la colonización de campesinos extranjeros tuvo las peores consecuencias.

**LEYES DE REFORMA.** La Independencia no modificó el sistema de la propiedad de la Colonia y la agricultura siguió con su atávica y rutinaria vida feudal.

La corriente liberal, aún antes de la revolución de Ayutla, veía en los bienes de "manos muertas" pertenecientes al clero, el principal obstáculo para poder conducir al país por cauces de progreso.

Fue el doctor Mora uno de sus mayores exponentes, que concebía la intervención de la Iglesia en la vida pública del país y así la concentración de la riqueza nacional en sus manos, como el peor enemigo de la República.

La revolución de Ayutla, que va traer la caída del gobierno de Santa Anna y un triunfo de los Liberales sobre la reacción

apoyados por la Iglesia, necesitará todavía varios años de lucha para consolidar su triunfo y despojar a la Iglesia de sus fueros y riquezas.

La Ley Lerdo, publicada el 25 de junio de 1856, tendiente a poner en circulación los bienes de "manos muertas", trae aparejado también, la desaparición de las tierras comunales de los pueblos, al ordenar:

"Art. I.—Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios, las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente al seis por ciento anual" (3).

La Ley tenía como meta fundamental poner en circulación los bienes de la Iglesia; pero también terminaba con la propiedad comunal de los pueblos.

La cuestión agraria tendía a ponerse de manifiesto en el Congreso Constituyente del '57, pero nada o muy poco quedó plasmado en aquella Carta, con relación al campo. Sin embargo las brillantes exposiciones de Ramírez, lanzando el más grave cargo a la comisión, en haber conservado la servidumbre de los jornaleros. Castillo Velasco, le señala al Congreso que de nada serviría reconocer la libertad en la administración, si ha de seguir la miseria de los pueblos; sin los terrenos necesarios para el uso común de su manutención; si los terrenos necesarios que hoy faltan los detentan unos cuantos; si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en qué ejecutar las obras que pudiesen convenirles. De Ponciano Arriaga brota el más certero análisis de la cuestión agraria, cuando señala como solución al malestar general:

"Uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de un código fundamental, consiste en esa monstruosa división de la propiedad.

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso gime en la más horrenda pobreza, sin propiedades, sin hogar, sin industria, ni trabajo. . . La Constitución debería ser la ley de la tierra; pero no se constituye, ni se examina el estado de la tierra" (4).

No obstante, los conceptos vertidos por estos prohombres, y a pesar del apoyo que tenían de algunos otros liberales como Melchor Ocampo, la Constitución del '57, se mostró mezquina en esta materia. Las únicas referencias, por añadidura indirectas, al problema del campo, se encuentran en el artículo 72 (facultades del Congreso), fracción XXI; "Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía" y en la fracción XXIV; "Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos".

El 21 de noviembre de 1857, mediante decreto del Congreso, se declara Presidente Constitucional a Ignacio Comonfort y Presidente de la Suprema Corte de Justicia a Benito Juárez. Para finales del año, todo el mundo reaccionario conspiraba. La reacción con Zuloaga al frente y la bandera del plan de Tacubaya, se pronunciaba desconociendo a Comonfort, como Presidente, el 17 de diciembre de 1857. Se argüía que la Constitución no había podido hermanar el progreso, con el orden y la libertad. Estas palabras, en labios de los conservadores, enmarcaban una cruel ironía; argumentar que la nación necesitaba de instituciones análogas a sus usos y costumbres era, ni más, ni menos insistir en la permanencia de la desesperante estructura feudal en que el país vegetaba, ignorando la plenitud del siglo XIX.

El ilusorio Imperio de Maximiliano, apoyado en las bayonetas de las tropas de Napolón III, y sostenido por el clero y la reacción mexicana, presentará un aspecto extraño; el Hapsburgo, venido de allende de los mares, se percatará de la situación del campo, con sorpresa de sus sostenedores.

Las Leyes de Reforma, dan amplio horizonte a quien medita sobre el significado y materia de estas leyes, y podrá enten-

der hasta qué punto era necesario limitar las funciones del clero mexicano. Antes de su promulgación, no existía un verdadero gobierno en virtud de que todos los actos sobresalientes de la vida ciudadana, estaban controlados por la iglesia católica en razón de su poder económico, lo que da paso a una de las leyes de Reforma, sobre nacionalización de los bienes del clero cuando dice:

“Art. 1.—Entran al dominio<sup>ca</sup> de la nación, todos los bienes que el clero secular y regular, ha estado administrando con diversos títulos. . .

Art. 3.—Habrà perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. . .

Art. 5.—Se suprimen en toda la República las órdenes de los religiosos regulares que existen, cualquiera que sea la denominación o advocación con que se hayan erigido” (5).

Las fuerzas liberales triunfaron en el campo de batalla y Juárez aplicó las Leyes de Reforma en todo el ámbito del país. Con esta medida se eliminó en forma definitiva la nefasta intervención de la Iglesia en la vida pública.

Esta ley de Nacionalización fue dictada ante el fracaso de la Desamortización de 1856. En efecto, en 1856 se tenía la esperanza de que los arrendatarios, que de hecho cultivaban las tierras perteneciente al clero, aprovecharían la oportunidad de adquirirlas en propiedad privada, a precios relativamente bajos y con las facilidades ofrecidas por el gobierno. Los arrendatarios creyentes rehusaron entrar en conflicto con la iglesia y, sobre todo a exponerse a la excomunión. Por lo tanto, los tres meses que concedió dicha ley transcurrieron rápidamente, los arrendatarios perdían su prioridad y se abrió la puerta para aceptar las denuncias. Los grandes terratenientes se aprovecharon de la ocasión y después de obtener como premio del denuncia la octava parte, adquirirían el resto de las propiedades a un precio mínimo. No se preocuparon mucho por la amenaza de excomunión, con la que había amenazado el clero a quienes adquirieran sus bienes, y más tarde, con generosas dádivas para propósitos caritativos, no les fue difícil reconciliarse con la iglesia. Por lo tanto la des-

aparición de la Iglesia como terrateniente dio como resultado solamente la transmisión de sus propiedades a los grandes latifundistas, haciendo a sus dueños más poderosos. La posición de los arrendatarios; de los pequeños campesinos y de los jornaleros, permaneció sin alteración.

La Ley de Desamortización, declaró ilegal la posesión de tierras por corporaciones civiles y religiosas; por lo tanto, se aplicó también a las tierras comunales, propiedad de los poblados exceptuando únicamente las extensiones conocidas como "Fundo Legal", lo que trae como consecuencia la desaparición de las pocas propiedades comunales que quedaban, reduciéndolas a propiedades particulares.

EPOCA PORFIRIANA. A la muerte de Juárez en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada, fue designado Presidente, pero en 1876, es arrojado del poder por Porfirio Díaz, con el "Plan de la Noria", que se apoyó en los hechos siguientes:

"La reelección indefinida, forzosa y violenta del Ejecutivo Federal, ha puesto en peligro las Instituciones Nacionales. En el Congreso, una mayoría regimentada por medios reprobados y vergonzosos... (han) convertido a la Representación Nacional en una Cámara cortesana, obsequiosa y resuelta a seguir siempre los impulsos del Ejecutivo" (6).

Como ironía del destino, Porfirio Díaz que pugnó por la no reelección del Ejecutivo, se perpetuara en el poder durante treinta y cuatro años; pues de los cuatro años de administración de González, para nuestro análisis debe pasarse por alto, toda vez que "el compadre", no fue más que un simple instrumento del oaxaqueño.

"¡Y qué plan el suyo! Parece que lo confeccionó con el propósito suicida de condenarse a sí mismo, andando los años.

¡La reelección indefinida, forzosa y violenta del Ejecutivo —decía él— ha puesto en peligro a las Instituciones Nacionales! ¡Y una vez, ascendido a la Suprema Magistratura, practicó indefinida y forzosa, esa misma reelección!

Clamaba contra la corrupción de la Justicia Federal y no se ha conocido Jefe de Estado, que haya degradado tanto como él a esa Justicia.

Se dolía de que los Estados de la Unión hubiesen perdido su soberanía, por la acción tiránica de Juárez, y él mismo convirtió a las Entidades Federadas, en departamentos del Ejecutivo de México, poniendo a su cabeza amigos y servidores.

Se horrorizaba de que el pueblo no pudiera ejercer su soberanía y no hay ejemplo de nuestra historia de gobernante alguno que la haya ultrajado más despiadadamente como él" (7).

Su política de conciliación y de paz se llevó a cabo entregando al país a una minoría pudiente, que formaba el grupo de los "científicos"; gobernando con ellos; congraciándose con el capital extranjero; enajenándoles la Nación por medio de concesiones y contratos. ¿Y la paz? Sólo con la violencia más brutal fue obtenida; pues allí estaban las bartolinas de Belén o las tinajas de San Juan de Ulúa. En las haciendas y pueblos, el jefe político y el juez de la acordada, con la ley fuga, dispuestos a satisfacer los caprichos y salvaguardar los intereses de los señores dueños de las tierras. El "mátalos en caliente", fue la medicina más eficaz para curar al revoltoso pueblo de su mal revolucionario y hacer de la vida nacional su consabida frase de "poca política y mucha administración", para así poder llevar a cabo "su paz".

El dictador heredó y llevó a su climax al latifundio, que tiene sus raíces en la conquista, en las "encomiendas" y las "mercedes", fomentado generosamente en la época de la Colonia; resguardado por la Independencia y abanado con la Reforma, hasta alcanzar su plenitud con el porfiriato.

Las leyes porfiristas tienen sus antecedentes en la Ley del 13 de marzo de 1861; sobre colonización, y en la del 20 de julio de 1863; referente a ocupación y enajenación de terrenos baldíos ambas dictadas por Juárez y, finalmente, en la de Lerdo de Tejada, del 31 de mayo de 1875, La Ley de Juárez sobre baldíos

limitaba los denuncios a 2,500 hectáreas, y que las rebajas a los precios oficiales de dichos terrenos se otorgaban en razón del derecho de posesión, por el otro lado su pago les obligaba una liquidación de 67% en efectivo, pudiendo cubrirse sólo una tercera parte con títulos de la deuda pública. Muy distintos fueron los postulados de la ley sobre colonización y deslinde de terrenos baldíos del 15 de diciembre de 1883, y más disímiles son las personas encargadas de aplicarla.

Como solución agraria, nuevamente se echó mano de la idea de colonización, pero esta vez en gran escala. Soñaban todavía en las fabulosas riquezas descritas por Humboldt. Creían en la existencia de dilatados territorios de feraces tierras, que sólo esperaban el esfuerzo del hombre para prodigar sus frutos.

Desconocían totalmente nuestra realidad. Justo Sierra, que sí la conocía, consideraba esto como un engaño y decía que sólo a nuestro esfuerzo, a nuestra pena y al trabajo deberemos un día la riqueza del país.

Se pensó que con la colonización, se incorporaría todo el país en su desarrollo y también se solucionaría la redistribución de la población campesina, congestionada en determinadas áreas y con una inmigración de campesinos europeos se tendrían nuevos y mejores conocimientos en la agricultura. Pero entonces a nadie se le ocurrió, que al venir colonos europeos, acostumbrados a vivir en un nivel de vida diferente al del peón mexicano, se hubieran de transformar de simples trabajadores agrícolas en usufructuarios del trabajo barato y en nuevos amos del campesinado aborígen.

Con el pretexto de fomentar la producción agrícola, la ley del 15 de diciembre de 1883; ofrecía una serie de prestaciones a los colonos nacionales y extranjeros o a las compañías que se formaran con ese fin. Se establecía, que en compensación de los gastos erogados por el deslinde de los terrenos baldíos, el Ejecutivo les adjudicaría la tercera parte de las tierras deslindadas.

Estas compañías deslindadoras, estaban confiadas a particulares, cuya función era explorar el país, localizando, midiendo y deslindando todas las tierras baldías, subdividiéndolas en par-

celas de acuerdo con el límite de 2,500 hectáreas y supervisarían su venta a futuros colonos.

Porfirio Díaz, daba un nuevo rumbo a la cuestión agraria, ya que este sistema implicaba una confianza absoluta al individualismo y a la doctrina del "laissez faire", ya que con el parcelamiento progresivo de toda la República, se daba una asignación óptima a la tierra, por aquellos que podían darle el uso mejor y más productivo.

Con el decreto del Congreso de fecha 18 de diciembre de 1893, y con la Ley de marzo de 1894, que no viene siendo más que el remache del decreto del año anterior, cesaba toda obligación por parte de propietarios o poseedores de baldíos o en fin, a compañías deslindadoras, de admitir cualquier cortapisa a la posesión plena; pues era derogado el límite de 2.500 hectáreas que limitaba la extensión de los predios.

En su libro, "La Revolución Mexicana", señala someramente Silvia Herzog; que de 1881 a 1899 las compañías de que se trata deslindaron 32.200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley antes dicha, 12.700,000 hectáreas y se les vendieron a vil precio, 14.800,000 hectáreas más, lo que arroja un total de aproximadamente veintisiete millones y medio de hectáreas, o sea algo más del 13% de la superficie total de la República. Esta inmensa concentración de tierra también se reflejaba en los dueños de dichas compañías, pues éstas estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas las cuales eran acaudaladas y de las más altas esferas de la sociedad de entonces.

Todavía en los primeros años del presente siglo, en que fueron disueltas dichas compañías, deslindaron aún 16.800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio y cuyo número había ascendido a cincuenta, para el año de 1906. Por el camino de los deslindes uno de los socios adquirió en Chihuahua 7.000,000 de hectáreas; otro en Oaxaca 2.000,000 de hectáreas; dos socios, en Durango . . . . 2.000,000 de hectáreas y, finalmente cuatro socios en Baja California adquirieron 11.500,000 de hectáreas, hecho sin precedente en la historia de la propiedad territorial.

Por otra parte los resultados de la colonización, que había sido la mira principal del deslinde, no dieron ninguna colonización, ya que los campesinos difícilmente estaban dispuestos a abandonar sus poblados para trasladarse a regiones desconocidas. Los peones estaban atados a la hacienda por sus deudas en la tienda de raya. Además las condiciones sanitarias y climáticas de las regiones señaladas eran, generalmente hostiles a los posibles colonos, amén de las dificultades económicas para su traslado y manutención en las primeras etapas. Los efectos colonizadores fueron nulos, en cambio logró la ley promover una desproporcionada concentración de la tierra en muy pocas manos, agudizando aún más las diferencias entre los grupos agrarios. Las compañías deslindadoras asestaron el golpe final a la propiedad de los pueblos y con ello a toda la pequeña propiedad del país. La voracidad sin freno de las compañías se contenía únicamente ante la propiedad feudal del hacendado. Los pequeños propietarios o las propiedades de los pueblos, que les habían pertenecido durante generaciones, les fueron despojadas, por la imposibilidad de demostrar sus títulos de propiedad, o por no poder costear un juicio.

Según el Censo de Población de 1910, había en el país 840 hacendados; 411,096 personas clasificadas como agricultores y 3.096,827 jornaleros del campo. La población total de México ascendía a 15.160,369 habitantes. De lo cual un 80% estaba formada la población rural.

La distribución de la tierra, se encontraba en la siguiente manera: El 1% de la población, poseía el 97% de todo el territorio; el 3% (pequeños propietarios sobrevivientes) poseían el 2% y, el 96% de la población restante poseía el 1% de la superficie (8).

El nivel de vida del campesino era una verdadera miseria; pues de los datos que arroja el Censo de Población, una inmensa mayoría vivía en condiciones infrahumanas, siendo el peón acasillado de las haciendas, de hecho un esclavo. El progreso, atribuido a Porfirio Díaz, solamente es conocido por una minoría formada por el grupo de los llamados "científicos". De la precaria situación de los campesinos, con un nivel de vida igual o por

abajo del que se padeció en la época de la Colonia, existen testimonios de relevantes porfiristas, como Francisco Bulnes, Justo Sierra y Joaquín D. Casasús. Para reconocer esta situación, tomaron ellos en cuenta que los salarios de los jornaleros habían permanecido sin cambio y el costo de los artículos de primera necesidad había aumentado considerablemente, llegando a triplicarse en el mejor de los casos durante la época del "porfirismo" y aún elevándose en forma muy superior.

Silva Herzog, en su libro de la Revolución Mexicana, nos dice; que Humboldt, en su estudio sobre México señala que el salario del jornalero, en el primer lustro del siglo XIX, era de veinticinco centavos diarios en las tierras frías y de treinta centavos en la tierra caliente. El sabio alemán clasificó como tierras frías, las comprendidas en las zonas templadas del centro del país y, como tierras calientes, la de las costas o próximas a las costas del golfo de México y del Pacífico. . . Según el mismo Humboldt, el ingreso anual del jornalero del campo apenas bastaba, en el mejor de los casos, para cubrir las necesidades más apremiantes de él y de su familia.

Lo que importa afirmar es que en 1910, cuando celebraban con grandes fiestas el centenario de la Independencia, el salario del campesino mexicano, como antes se dijo, había permanecido estacionario durante más de un siglo, que si allá por el año de 1802 de acuerdo con la opinión de Humboldt, el ingreso de la familia campesina apenas bastaba para satisfacer las necesidades más elementales, ¿cuál sería su situación en 1910, cuando los precios del maíz se habían casi triplicado y los del frijol más que sextuplicado? Este es el desolador panorama que nos presenta el porfiriato, con el jornalero y el peón acasillado en una exclavitud, apoyada por la Iglesia y resguardada por el dictador.

**MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO.** Como el más genuino movimiento social, la Revolución mexicana tiene como necesidad el cambio de la estructura económica de la sociedad. El aspecto político de 1910, fue un mero pretexto. Para la mayoría de la población que la formaban, los campesinos hambrientos e ignorantes, nada podía significar el lema; "sufragio efectivo, no reelec-

ción". Las masas analfabetas, con certeza ni siquiera conocían el significado del vocablo "sufragio". Menos aún podían aspirar a que aquel famoso marbete los condujese a puestos de representación nacional.

No es el significado mágico de esta palabra lo que hace al pueblo acudir al llamado de Madero, sino el hambre y la miseria y las condiciones infrahumanas en que vivían el 80% de la población. Para ellos significaba la liberación de la explotación que durante siglos habían padecido. Es la posibilidad de alcanzar la libertad y de hacerse justicia. Desgraciadamente más tarde estos principios y estas reivindicaciones no fueron alcanzadas, ni siquiera quedaron a medias debido a la falacia de sus representantes o caudillos; por la traición y la componenda, frustándose de esta manera la liberación de las clases oprimidas y continuando la explotación de ellas.

En el año de 1908, en sus principios, salió publicada en la revista norteamericana "Pearson's Magazine", una larga entrevista concedida a su redactor James Greelman, por el entonces Presidente Díaz. La entrevista fue traducida al español y publicada en el "Imparcial" de México y en ella, Porfirio Díaz afirma:

"Por mí, puedo decirlo con toda sinceridad, el ya largo período de la presidencia no ha corrompido mis ideales políticos, sino antes bien, ha logrado convencerme más y más, de que la democracia es el único principio de gobierno justo y verdadero, aunque en la práctica sólo es posible para los pueblos desarrollados.

Hemos conservado la fórmula de gobierno republicano y democrático; pero hemos adoptado en la administración de los negocios nacionales una política patriarcal... He esperado con paciencia el día en que la República de México esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada período, sin peligro de guerras, y de daño al crédito y al progreso nacional.

Creo que ese día ha llegado... Tengo firme resolución de separarme del poder al expirar mi período, cuando cum-

pla ochenta años de edad, sin tener en cuenta la que mis amigos y sostenedores opinen, y no volver a ejercer la presidencia . . . Si en la República llegase a surgir un partido de oposición, le miraría yo como un bien y no como un mal . . ." (9).

Lo importante de estas declaraciones fue que dio pábulo a la formación de partidos políticos. El primero en fundarse fue el Partido Democrático, que se constituyó el 22 de enero de 1909 y que lo presidía Benito Juárez Maza.

En el curso del año de 1909, se organizaron otros partidos políticos; unos a favor de la Fórmula Díaz-Corral; otros a favor de Díaz (sin Corral); y los terceros en contra del uno y del otro, en franca oposición al régimen imperante, los reeleccionistas y los antireeleccionistas.

Las plataformas políticas de los partidos hacen referencia muy escasa o ninguna a la situación agraria y menos dan soluciones concretas del problema.

Es imposible mencionar cada una de las fases de la lucha armada y sólo mencionaremos el aspecto agrario de ella y de sus principales dirigentes.

El Manifiesto Liberal, redactado el primero de julio de 1906, en la ciudad de St Louis, Mo., fuente ideológica de nuestra Constitución, influirá grandemente en los postulados del partido antireeleccionista. Con una visión de la solución del problema agrario bastante amplia, en donde consideraba que los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean, cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductivo la recobrará el Estado, que dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas y se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado puede ceder a una persona. Además comprendía una reglamentación laboral de las más avanzadas. El Manifiesto Liberal, constituyó el documento más completo de la época prerevolucionaria y del período armado, redactado por el Partido Liberal Mexicano, encabezado por los Flores Magón.

La figura de Madero ante la historia, agrandada en el martirio; se desvanace paulativamente ante su actuación como revolucionario y el desconocimiento total de las causas que motivaron al pueblo a seguirlo. Su ignorancia fue de buena fe y su error enorme; pues no propugnaba más que el simple cambio en el poder político, sin pretender el establecimiento de reformas fundamentales que modificaran la estructura feudal de aquella sociedad y dieran paso a los cambios requeridos para las necesidades ancestrales de nuestro pueblo.

El pensamiento liberalista de Madero "laissez faire", había quedado atrás en los días de la historia, quedando sustraído de la solución de los problemas nacionales. De ello deja constancia Madero en todas sus actuaciones, y de su pensamiento político Silva Herzog nos dice:

"El señor Madero, hombre bueno, sincero e idealista, perteneciente a una familia acaudalada, poseedor él mismo de una buena fortuna, no entendió desde un principio, no pudo nunca entender cabalmente los problemas vitales de México. Se dio cuenta de que algo grave pasaba, de que el pueblo estaba enfermo, pero ignoró las causas del mal y equivocó el diagnóstico y el tratamiento... En la estación del ferrocarril nos encontrábamos un centenar de simpatizadores del señor Madero, que habíamos tenido noticias de su paso por la población. El salió a la plataforma del carro dormitorio a recibir las muestras de simpatía de que era objeto y para dirigirnos la palabra; pero un sujeto que estaba en el grupo se adelantó a hablar y dijo entre otras cosas al candidato demócrata que por qué andaba agitando al pueblo mexicano; que si tanto le dolía su miseria por qué no repartía sus bienes entre los pobres, etc., etc. Madero hizo un buen discurso un tanto enérgico y agresivo en contra de la dictadura. Recuerdo perfectamente que al dirigirse al sujeto aquél, le lanzó esta frase: 'el pueblo no pide pan, pide libertad'. La misma idea del discurso de Orizaba, el mismo error fundamental..." (10).

Las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, se efectuaron el 26 de junio de 1910, en medio de una paz impuesta por el dictador. El candidato de oposición estaba en la cárcel con muchos de sus partidarios.

De su confinamiento en la ciudad de San Luis Potosí, Madero logró huir a los Estados Unidos, en donde días más tarde, en San Antonio Texas, redacta el "Plan de San Luis" con fecha del 5 de octubre de 1910, que corresponde al último día que se encontró en San Luis Potosí. Dicho Plan constituyó un llamado a la lucha armada para derrocar al dictador.

La única mención que hace el "Plan de San Luis" a la cuestión agraria, es en su artículo tercero y dice lo siguiente:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo" (11).

Como se puede ver, no era la forma correcta para solucionar el malestar social del campo. Los actos de Madero, tanto en este Plan, como en su actuación de Presidente, no fueron suficientes para solucionar el problema.

Madero, en su "Plan de San Luis", señala principalmente el tema de la "No Reelección", y mencionaba el problema agrario como cosa secundaria, prometiendo restituir a los poblados la tierra de la que habían sido ilegalmente desposeídos. Nunca fue par-

tidario del fraccionamiento de los latifundios Si bien hablaba de la pequeña propiedad, no concebía llevarla a cabo por medio de la expropiación de las grandes extensiones de la propiedad rural, sino por medio del esfuerzo personal; con la compra de haciendas por parte del gobierno y su reventa en pequeños lotes. De ahí surgirán las discrepancias con Zapata.

Con los tratados de Ciudad Juárez, comienza el licenciamiento de las fuerzas revolucionarias, posiblemente el mayor error político de este hombre infortunado.

Correspondió al zapatismo erigirse en el más decidido portavoz de la emancipación campesina y en el más importante abanderamiento ideológico de la Revolución. Esto queda plenamente demostrado en la entrevista Madero-Zapata, según nos relata Mancisidor cuando dice:

“La entrevista... adquirió caracteres dramáticos y sirvió para dejar establecida, de manera inconfundible, las diferencias existentes entre Madero, terrateniente, y Zapata, peón de la tierra y nacido de ella como sus padres y los padres de sus padres. ‘Lo que a nosotros nos interesa —dijo Zapata— es, que desde luego, sean devueltas las tierras a los pueblos y que se cumplan las promesas que hizo la revolución’. Zapata aludía, así, al artículo tercero del plan de San Luis; exigencia a la que Madero, violando sus compromisos con las grandes masas campesinas del país, fiel a su espíritu de clase replicó: ‘Todo eso se hará; pero en debido orden y dentro de la Ley, porque son asuntos delicados que no pueden ni deben resolverse por las autoridades del Estado. Lo que conviene de pronto, es proceder al licenciamiento de las fuerzas revolucionarias, porque habiendo llegado al triunfo ya no hay razón de que sigamos sobre las armas’.

Zapata no se sintió convencido por los razonamientos de Madero, más aceptó, sin embargo, esperar...” (12).

Cierto que Zapata no esperó largo tiempo; pero verdad es también que la espera de los campesinos perduraba por siglos.

El mismo mes en que tomó posesión de la presidencia Francisco I. Madero, el Caudillo del Sur, se levantó en armas contra el gobierno, promulgando el "Plan de Ayala", en el cual da a conocer que los zapatistas no depondrán las armas hasta lograr la devolución de las tierras que les quitaron los "científicos" y "caciques"; arguyendo que Madero no llevó a feliz término la Revolución.

## EL PLAN DE AYALA

Los artículos referentes a la cuestión agraria del país de este Plan, son un monumento revolucionario en materia agraria, especialmente en los artículos que a continuación transcribimos:

5o.—La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos no admitirá transacciones ni componendas políticas hasta no conseguir el derrocamiento de los elementos dictatoriales de Porfirio Díaz y don Francisco I. Madero, pues la Nación está cansada de hombres falaces y traidores que hacen promesas como libertadores pero que al llegar al poder, se olvidan de ellas y se constituyen en tiranos.

6o.—Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas lo deducirán ante tribunales especiales que se establecerán al triunfo de la Revolución.

7o.—En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicar-

se a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8o.—Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este plan.

9.—Para ajustar los procedimientos, respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización, según convenga, pues de norma y ejemplo, pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso...

Libertad, Justicia y Ley.

Ayala, Estado de Morelos, noviembre 25 de 1911" (13).

Si bien este documento, baluarte de la Reforma Agraria contiene errores, constituye el pensamiento más genuino de las necesidades de todo un pueblo, "La tierra es de quien la trabaja". Fue Zapata el primer caudillo de la lucha armada que vio en la "Dotación" el único camino para alcanzar la Reforma Agraria, aunque en una forma imprecisa, señalándola como la necesidad de dar tierras a los campesinos que no la tenían.

A Emiliano Zapata, no le importaron gran cosa prebendas y ganancias de los puestos políticos; él se levantó en armas en

contra del régimen de Díaz, porque le encendió el alma el artículo 30. del Plan de San Luis. Desde niño había presenciado el despojo de los terrenos de su pueblo y había participado en sus luchas para recobrarlas. Luchas estériles, porque la autoridad se ponía siempre de parte del acaudalado terrateniente. Dice Sotelo Inclán que Zapata no encendió la revolución en Morelos, la Revolución lo arrastró y él cumplió su destino.

Con el Plan de Guadalupe, el barón de Cuatro Ciénegas, inicia el movimiento Constitucionalista contra el usurpador Huerta. Dicho Plan consta de siete artículos y no hace mención alguna al agrarismo. Es al triunfo del movimiento Constitucionalista y con la promulgación de la Constitución de 1917, cuando en su artículo 27 se plasma la cuestión agraria, y se sientan las bases para la Reforma Agraria, que serán objeto de estudio en capítulos venideros. Se da así por terminada la fase armada de la Revolución aunque después se desencadene una lucha de facciones revolucionarias.

## **PRINCIPALES LEYES AGRARIAS**

**BASES LEGALES DE LA REFORMA AGRARIA.** Los lineamientos básicos se encuentran en el Artículo 27 de la Constitución adoptada por el gobierno revolucionario en 1917. El programa agrario señalado en este artículo no fue producto de un solo individuo, ni siquiera de una sola generación. La Revolución fue esencialmente una revolución agraria; pero ni sus iniciadores tenían una idea clara de cómo se resolvería finalmente el problema, como tampoco ninguno de los dirigentes revolucionarios lograron ejecutar lo programado, que ellos confeccionaban, anulando lo hecho por los demás. La ley como finalmente se concibió fue el producto de muchas generaciones de pensadores inquietos.

Aún sin el triunfo armado de la Revolución se llevan a cabo los primeros repartos de tierra. Su aspecto legal surge con la promulgación de la Ley del 6 de Enero de 1915, por Venustiano Carranza en Veracruz. Antecedente legal a nuestra Constitución en materia agraria.

**LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.** Esta disposición constituye el punto de arranque de las leyes agrarias emanadas de la Revolución. El decreto está constituido por nueve considerandos. Se reconoce que una de las causas principales del descontento que existe en el país, se debe al despojo de los terrenos de propiedad comunal, cuyas víctimas han sido los pueblos. Por tal motivo sus moradores no han tenido otra salida que "alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes"; en tal virtud, "es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados"; no obstante, se declaraba en dos

considerandos la pasibilidad de que en ciertos casos la restitución no pudiera hacerse efectiva por ser defectuosos los títulos; por la pérdida de éstos; o, en fin, por cualquier otra causa, "se hace preciso saivar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos". El argumento relativo a la pérdida de títulos se antoja pueril. Sobre todo el decreto, al reconocer que los vecinos han sido despojados de sus propiedades, ratifica expresamente el derecho de tales vecinos a las tierras en cuestión. Asimismo encontramos torpe la solución que se pretende dar al angustioso horizonte del campesino desposeído, supeditándola a la conveniencia de "todos". Los intereses clasistas son siempre opuestos. Ahora bien, el último considerando sostiene uno de los principios clásicos, inherente a toda revolución burguesa, "...no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla".

Estos son los considerandos señalando, "la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo" es la fobia de la burguesía por todo aspecto colectivista que se presente.

"Artículo 10.—Se declaran nulas:

I.—Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II.—Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III.—Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 2o.—La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3o.—Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos, conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 4o.—Para los efectos de esta ley demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.—Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas, y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II.—Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen, y

III.—Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrá de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5o.—Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 6o.—Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieran sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere el artículo 1o. de esta ley, se presentarán, en los Estados, directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Pero en los casos en que la falta de comunicación o el estado de guerra dificultaren la acción de los Gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7o.—La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá al parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las conce-

siones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que identificando los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8o.—Las resoluciones de los Gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales; pero serán ejecutadas enseguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirán después a la Comisión Local Agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9o.—La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista del dictamen que rinda al Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

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 ese 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 se procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización que deban pagárseles.

Artículo 11.—Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes, entre tanto, los disfrutarán en común.

**Artículo 12.**—Los Gobernadores de los Estados, o en su caso, los jefes militares de cada región autorizados por el Encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos”. (14)

La Ley introduce en nuestra legislación un término indispensable para lograr la Reforma Agraria en México: DOTACION. Esto constituye a nuestro juicio, el lado más positivo del ordenamiento. Pues esta era la forma más completa de satisfacer la demanda de tierras por los pueblos. Dando tal primacía, que en caso que el perjudicado obtuviera una resolución judicial favorable, “la sentencia sólo daría derecho a obtener del gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente”, esto es lo que señala que la entrega de la tierra debería ser fundamental para asegurar un nuevo equilibrio en la sociedad.

**ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.** Tuvo el mérito la Constitución de 1917, de plasmar en este artículo lo referente a la cuestión agraria, elevándola al rango de materia Constitucional, con la oposición de los teóricos, que consideraban que esto quedaría reglamentado en una ley secundaria y no en materia constitucional. Lo referente a materia agraria de dicho artículo es lo siguiente:

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

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

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 dicta-

rán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población 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 núcleos de población 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 agrícola en explotación...

VI.—Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos...

VII.—Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o las partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La Ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;

**VIII.—Se declaran nulas;**

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día de 1o. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX.—La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá

ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X.—Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad 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;

XI.—Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

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

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijan.

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respec-

tiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

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

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

XII.—Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas. las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenará que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas nos formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII.—La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informa al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

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 ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agrarias ilegales de sus tierras o aguas;

XV.—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 afecte.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.

Para los afectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cul-

tivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI.—Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII.—El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán ley para fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda 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 le-

yes 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 opusiere al 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, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad explotada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamientos por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno, y

XVIII.—Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales, de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público". (15)

Nuestra Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 27, sienta las bases para la Reforma Agraria en México.

Determina sobre la propiedad privada de la tierra, que sobre ella prevalezca el interés público. A esto la Carta Magna nos dice:

“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 Nación, tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público”.

Este concepto, que por primera vez en la historia del mundo, fue elevado al rango de precepto Constitucional, determinará la importancia que la distribución de la tierra tuvo para los constituyentes del '17; aún contrariando la opinión de los juristas, en el sentido de relegarla a una ley secundaria, donde se determinaría la distribución de la tierra.

Del análisis de este párrafo, se desprende una propiedad privada “sui generis”, delimitada por el interés público, ya que de esta manera sólo será posible llevar a cabo la Reforma Agraria, destruyendo el concepto clásico de la propiedad y así atender a las necesidades de la clase campesina del país.

En el mismo párrafo tercero del artículo 27, como una solución al problema social, señala la redistribución de la riqueza al consignar lo siguiente:

“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 la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables. . .”

En la exposición de este párrafo, se señala legalmente la desaparición del latifundio y la creación de la pequeña propiedad y del ejido, como nuevas formas de tenencia en la propiedad rural. Siguiendo los conceptos generales de este artículo, a finales del tercer párrafo se determina la distribución de la tierra cuando dice:

“Los núcleos de población 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...”

Como se puede ver, en la redistribución de la riqueza se reparte la tierra atendiendo las necesidades de una comunidad, lo que se hará de la siguiente manera:

a) **Restitución**, de las tierras de los pueblos, declarando nulas “todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos... ocupadas ilegalmente”, así como “todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados... por compañías (deslidadoras); jueces u otras autoridades... con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos”.

b) **Dotación**, de tierras y aguas suficientes a “los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados”.

c) **Ampliación**, de las tierras de los núcleos de población, si se prueba que las tierras existentes no son suficientes.

d) **Creación**, de nuevo centros de población agrícola con “las tierras y aguas que les sean indispensables”.

Las tierras requeridas para este programa se tomarán de dos fuentes; a) De las tierras públicas donde estuvieran disponibles, a las cuales se añadirán las recuperadas de las concesiones entregadas por el Gobierno desde 1876 (durante el régimen porfirista). b) Además expropiando “por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a este fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados... respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.

En esta legislación se da muerte al latifundio cuando se ordena:

“Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios”, y señalándonos la extensión de la propiedad rural “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedi-

rán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes”.

El artículo 27, no especifica la forma de tenencia o de operación del ejido y esto ha variado según la orientación política del régimen en el poder. El resultado de esta legislación, una vez desaparecido el latifundio, sería una estructura agraria compuesta de la siguiente manera: a).—El sector ejidal. La tierra entregada a un núcleo de población, ya fuera por restitución, dotación, ampliación o creación, constituyen un ejido. b).—La pequeña propiedad. Todas las explotaciones agrícolas que no excedan de cierta extensión máxima (que ha variado muchas veces), fijada por la ley en “cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras tierras”, la cual no podrá afectarse en ningún caso y, de hacerse, “incurrirán en responsabilidades por violaciones a la Constitución”. c).—La propiedad comunal de los pueblos, especialmente las comunidades indígenas, quienes “tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan”.

#### REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Desde su promulgación a nuestros días dicho artículo ha tenido varias reformas y adiciones, aunque se considera que en su esencia no ha sido modificado. Pero muchas veces, los cambios cuantitativos traen un cambio cualitativo y, además en nuestro medio mayor de lo que nos diga la ley, es la interpretación que se le dé. En materia agraria estas son las siguientes reformas que ha tenido nuestra Constitución:

Por Decreto expedido el 23 de diciembre de 1931, y publicado en el Diario Oficial, el 15 de enero de 1932, que reforma el artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915 —que había sido incorporado a la Constitución de 1917—, en el siguiente sentido; “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 dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario ni extraordinario de amparo”.

Como se puede ver, negaban toda posibilidad de protección legal a los propietarios rurales, y abrían el camino para llevar a cabo la Reforma Agraria, sin ninguna cortapisa legal, quedando en un plano superior el interés colectivo —compuesto por el de las masas rurales—, ante el interés particular y dejando una puerta amplia a la realización de la Reforma, que con el cambio de otros vientos que soplaron en la República esta puerta más tarde se cerrara.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1933, y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934, es adicionada la fracción XI, transformando las organizaciones de las autoridades agrarias; pues se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias; a la pequeña propiedad se le añade el requisito de que debe ser agrícola y estar en explotación (párrafo tercero de dicho artículo). Luego por Decreto fechado el 16 de enero de 1934 y de acuerdo con la fracción XI citada, ya reformada, se crea el Departamento Agrario. Se modificó también el artículo 27 Constitucional, previa la aprobación de las Legislaturas Locales, a fin de dar facultades al Ejecutivo Federal para resolver sobre los conflictos por límites de tierras comunales, adicionándose así el párrafo VII.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1946, y publicado el 12 de febrero de 1947, se reformaron y adicionaron las fracciones; X, que señala la superficie mínima de la parcela; la fracción XIV, permitiendo el uso del amparo a los dueños o poseedores de los predios agrícolas y ganaderos en explotación que tuvieran el certificado de inafectabilidad; y la fracción XV, señalando el máximo de la extensión de la pequeña propiedad.

¿En qué consistieron verdaderamente estas reformas? a) Al hecho de haber aumentado la superficie de la parcela —a diez hectáreas de riego o su equivalente en otras tierras, cuyo requisito nunca se ha cumplido—, tendiose el velo para disimular los verdaderos objetivos perseguidos. b) Extrayéndolo de la ley secundaria, se reconocen cien hectáreas como límite para la pequeña propiedad; pero se equiparan a ella, mejor dicho, se asimilan a ella dándoles la categoría de pequeñas propiedades, los

terrenos de ciento cincuenta hectáreas dedicados al cultivo del algodón y las extensiones hasta de trescientas hectáreas destinadas a los cultivos de: olivo, café, cacao, etc., superficies consideradas antes en los códigos como afectables. c) Se dan las siguientes equivalencias: una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte de agostadero en terrenos áridos. De esta suerte existe dentro de la Constitución una pequeña propiedad agrícola de ochocientas hectáreas. d) Se eleva también a rango constitucional la pequeña propiedad ganadera con extensión suficiente para alimentar hasta quinientas cabezas de ganado mayor. e) Se sanciona la procedencia del juicio de amparo para las propiedades que hayan obtenido certificados de inafectabilidad.

La inafectabilidad prescrita en el Código Agrario era flexible, por su misma naturaleza legal que estaba señalada en una ley secundaria; pero, como se puede advertir, al elevarla al rango Constitucional y confiriéndoles el recurso de amparo, se abrió el camino para la consagración del latifundio y del neolatifundio.

Existe una adición al artículo 107 Constitucional, fracción II, sobre la cuestión del amparo en materia agraria, relacionado con la suplencia de la queja, lo que confirma el carácter proteccionista a nuestra clase campesina.

## ESTRUCTURA LEGAL DEL EJIDO

Formado por un conjunto de normas que regulan su organización y funcionamiento, lo analizaremos desde dos puntos de vista: a) El ejido como poblado (legalmente el "núcleo de población") cuyos derechos a la tierra han sido reconocidos y ejecutados. b) Como una Sociedad de Crédito Ejidal, cuya formación es un requisito previo para ser atendido por el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

### A).—COMO NUCLEO DE POBLACION.

**Organización.** La iniciativa para solicitar dotación de tierras es privilegio de toda comunidad o núcleo de población. No existe ningún requisito legal acerca de la forma de solicitud; debe declarar solamente, en los términos más sencillos, que los miembros de la comunidad necesitan tierras, y eso es suficiente para iniciar los trámites legales. Después de que se ha presentado una solicitud al gobierno del Estado (artículo 127 del Código Agrario), las autoridades locales (ya sea el Gobernador del Estado o la Comisión Agraria Mixta), designan a los tres miembros del Comité Ejecutivo Agrario, cuyas funciones son las de "representar legalmente a los núcleos de población durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecute el mandamiento del Ejecutivo local o la resolución definitiva en su caso" (Art. 41), y con el nombramiento del comisariado ejidal en cuyo caso cesan en sus funciones (Art. 15, todos los artículos mencionados pertenecerán al C. Agrario).

Tan pronto como una dotación de tierras es concedida, las autoridades agrarias convocan a una Asamblea General de todos

los miembros activos (Art. 21), para elegir el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia y para decidir el tipo de explotación, que puede ser individual, colectiva o de cualquier forma intermedia de cooperación. Debe recordarse aquí que las tierras de pastoreo y los bosques permanecen siempre siendo de uso común; pues solamente la forma de cultivo y aprovechamiento de las tierras agrícolas es la que está sujeta al voto de la Asamblea.

Es así como se constituyen los tres cuerpos que gobiernan y administran el ejido: la Asamblea General, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

La autoridad suprema descansa en la Asamblea General, que es, en última instancia la que resolverá en todos los asuntos que conciernen al ejido. Deberá reunirse cada 15 días o cuando menos una vez al mes, y se constituye legalmente con un quórum de más del 50% de los miembros a la primera convocatoria (Art. 17). Todos los miembros, incluyendo a las mujeres que tengan derechos ejidales (Art. 25), tienen voto (Art. 20). En todas las reuniones debe estar presente un representante de la Secretaría de Agricultura o en su caso del Banco Ejidal (Art. 21).

La asamblea General tiene las siguientes atribuciones (Art. 42) a) Elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia; b) Autorizar, modificar o rectificar las decisiones del Comisariado Ejidal; c) Discutir y aprobar —en su caso— el informe del Comisariado Ejidal; d) Solicitar la intervención de las autoridades agrarias, para que resuelva sobre la suspensión o privación de los derechos de un miembro del ejido; e) Decidir la forma de utilización de los terrenos comunales del ejido, acuerdo que deberá ser aprobado y reglamentado en su caso, por la Secretaría de Agricultura o por el Banco Ejidal; f) Cualquier otro asunto.

El Comisariado Ejidal, está formado por tres miembros —Presidente, Secretario y Tesorero— y sus respectivos suplentes (Art. 22), electos por mayoría de votos por un período de tres años (Art. 31), con la posibilidad de ser reelectos por el voto de por menos las dos terceras partes de la Asamblea (Art. 20).

Los deberes del Comisariado son los siguientes (Art. 43): a) Representar legalmente al núcleo de población; b) Recibir los bienes y la documentación correspondiente de las autoridades; c) Administrar los bienes de propiedad comunal; d) Vigilar el cumplimiento de todos los requisitos legales en relación con la explotación individual y colectiva; e) Formar parte del Consejo de Administración y de Vigilancia de las Sociedades locales de Crédito Ejidal, de sus ejidos; f) Convocar a la reunión de la Asamblea General; g) Informar a la Asamblea acerca de sus actividades y del movimiento de fondo; h) Cumplir y hacer cumplir todas las órdenes y decisiones de la Asamblea; i) Otros (por ejemplo recaudar los impuestos entre los miembros, artículo 196).

El mismo artículo 43 especifica claramente que el Comisariado no podrá desalojar a los ejidatarios de sus parcelas, ya sea que hayan sido dotados provisional o definitivamente. No obstante se ha acusado con frecuencia a los Comisariados por el abuso de sus derechos, usando la amenaza de la destitución como arma poderosa para imponer su voluntad sobre todos los miembros.

El Consejo de Vigilancia, es el cuerpo supervisor y auditor. Por lo que se refiere a su constitución, elección, reelección y requisitos de sus miembros, son análogos a los que se señalan al Comisariado Ejidal. Sin embargo, en caso de que el Comisariado sea electo por la mayoría de la Asamblea, el grupo minoritario elegirá al Consejo (Art. 29). Sus funciones son (Art. 45): a) Vigilar todas las actividades del Comisariado Ejidal; b) Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado, y formular observaciones a fin de darlas a conocer a la Asamblea General; c) Informar a las autoridades acerca de cualquier violación de derechos ejidales, o irregularidad en el uso correcto de las propiedades o bienes del ejido; d) Pedir al Comisariado que convoque a la Asamblea General; e) Otros.

Tanto los miembros del Comisariado como los del Consejo deberán (Art. 23): a) ser ejidatarios en pleno goce de sus derechos (hombres o mujeres) y trabajar en su ejido; b) saber leer y escribir; c) tener antecedentes de buena conducta; d) pertenecer a la Sociedad Local de Crédito Ejidal cuando la hubiere en el ejido y esté constituida por la mayoría de los miembros de él.

**El Régimen de Propiedad.** Está regido por las siguientes reglas: "...el núcleo de población será propietario y poseedor de las tierras y aguas dotadas por decretos presidenciales, con las limitaciones y modalidades que este código establece" (Art. 130). Esta es la base legal de la institución del ejido; la comunidad, o núcleo de población es por sobre todo el propietario de todas las tierras ejidales, y no el ejidatario individual, aun en el caso de que oficialmente se haya hecho una asignación personal de las parcelas agrícolas. Las principales limitaciones a que se refiere el párrafo anterior son: "Los núcleos de población en ningún tiempo podrán desconocer o menoscabar en forma alguna los derechos de sus componentes al aprovechamiento de los bienes del ejido" (Art. 137). "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, por tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte" (Art. 138).

Todas las tierras ejidales se dividen en cuatro partes: la zona urbana, los terrenos de cultivo, los pastizales y los bosques. "Todo ejidatario tiene derecho a recibir un solar en la zona de urbanización. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a persona que desee avecindarse... si son ciudadanos mexicanos y van a dedicarse a una ocupación útil a la comunidad" (Art. 177).

Las superficies de pastoreo y los bosques pertenecerán siempre a la comunidad y serán aprovechadas en común, excepto cuando se abran al cultivo y se doten individualmente a los miembros (Art. 131). En el primer caso, todos los ejidatarios podrán usar gratuitamente toda la tierra necesaria para mantener el número y la clase de ganado que se les señale la Asamblea General, la que también fijará la cuota que habrá de pagar por cualquier animal adicional (Art. 206). De igual manera, el derecho para el uso y aprovechamiento del agua para riego del ejido corresponde al núcleo de población sujeto a la reglamentación de las autoridades respectivos y a aquellas disposiciones que aprueben por la Asamblea General (Art. 132).

El ejido —pero no los ejidatarios en forma individual— tiene el derecho de dar en arrendamiento aquella parte de las tierras de pastoreo, de montes, o de lotes urbanos que no necesiten sus miembros (Art. 206); pudiendo hacer lo mismo con cualquier veta mineral que posean. El ingreso derivado de ello debe destinarse íntegramente al fondo común. Ni el ejido ni los ejidatarios pueden dar en arrendamiento ninguna superficie de los terrenos de cultivo (Art. 140).

Los derechos del ejidatario, frente a los del núcleo de población del cual forma parte se establecen con toda claridad, antes de que se haga el fraccionamiento y la adjudicación de las tierras de cultivo, cada ejidatario tiene un derecho proporcional sobre la superficie total (Art. 151); pero tan pronto como es dividida en parcelas y asignada a los miembros, la propiedad pasa a manos del ejidatario (Art. 152); que recibirá un “certificado de derechos agrarios”, reconociéndole su pleno derecho sobre la parcela (Art. 154). Esta propiedad está sujeta a limitaciones similares a aquellas impuestas a la comunidad, o sea que “los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y, en general, los que le corresponden sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán grabarse por ningún motivo; siendo inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto” (Art. 158).

La parcela no puede darse en arrendamiento, excepto en el caso de incapacidad física de los ejidatarios; de viudas; de huérfanos menores de 16 años; y en esos casos todos los contratos deberán ser aprobados por el Consejo de Vigilancia (Art. 159). No obstante, en la práctica se viola esta norma y disposición tan importante, parece letra muerta.

El principio fundamental es que las parcelas sean trabajadas directamente por el ejidatario, es decir, se prohíbe el empleo de mano de obra asalariada, excepto en forma ocasional para el desempeño de ciertas labores que el ejidatario no pueda ejecutar por sí mismo (Art. 160).

El ejidatario perderá sus derechos solamente si deja de cultivar su parcela por dos años consecutivos, o si no participa en el

trabajo que se desarrolla en el ejido colectivo (Art. 169); y aún así, solamente después de un juicio legal y por decreto presidencial (Art. 173). Las sanciones contra quienes promueven peticiones infundadas para privar a un ejidatario de sus derechos son muy severas (Art. 173).

**Fondo Común.** En cada ejido se establecerá un fondo común con los ingresos que procedan de: a) La explotación —por cuenta de la comunidad— de los pastizales, de los bosques y de otros recursos del ejido; b) Contratos de arrendamientos de pastizales, montes, vetas minerales o solares urbanos concedidos por el ejido; c) La indemnización que se reciba por la expropiación de tierras ejidales, por causa de utilidad pública o por proyectos de urbanización; d) Cuotas acordadas por la Asamblea General, con la aprobación de la Secretaría de Agricultura (Art. 214).

## B).—EL EJIDO COMO SOCIEDAD DE CREDITO

Según la Ley de Crédito Agrícola vigente, se establece como requisito que el Banco Ejidal debe operar con sociedades locales de crédito y no con ejidatarios individualmente. Es función de estas sociedades el hacer préstamos a sus socios y asumir todas las reponsabilidades frente al banco.

**Funciones de las Sociedades.** La organización del ejido es originalmente una función de la Secretaría de Agricultura, la cual ha delegado este poder en el Banco Ejidal en todos aquellos ejidos en donde el Banco opera (Art. 199. C. Agrario). Las funciones de las sociedades locales de crédito, así como las funciones del mismo Banco, se han definido con mucha amplitud, sobrepasando con mucho la mera función de canalizar el crédito oficial. La Ley de Crédito Agrícola, que rige a todas las sociedades de crédito ya sean ejidales o privadas, las enumera como sigue:

“Art. 38.—Las sociedades locales podrán organizarse para realizar las siguientes finalidades:

I. Construir o adquirir y administrar almacenes, despepitadoras, plantas de beneficio, fábricas de piloncillo o azúcar, o

de industrialización de cualesquiera de sus productos; plantas generadoras de energía eléctrica, presas, canales, plantas de bombeo y toda clase de obras de mejoramiento territorial, y en general, los bienes inmuebles que la sociedad necesite;

II. Trabajar en común las tierras de su socio, o realizar en común cualesquiera actividad productiva agrícola;

III. Comprar para uso común semillas, abonos, sementales, maquinaria, implementos y cuantos bienes muebles sean convenientes para los fines de explotación;

IV. Obtener créditos para la realización de los propósitos a que se refieren las tres fracciones precedentes;

V. Obtener créditos para otorgarlos, a su vez, a los socios;

VI. Garantizar o avalar los créditos que sus socios puedan obtener directamente, contando con la autorización del Banco con que opera la sociedad;

VII. Actuar como agente para la clasificación, concentración, empaque, transformación y venta de los productos de sus socios, así como para obtenerles los créditos que soliciten;

VIII. Gestionar por encargo de sus socios, la compra de terrenos o bienes inmuebles destinados a la agricultura, así como la construcción de casas habitación para los mismos;

IX. Adquirir, por encargo de los socios, los bienes a que se refiere la fracción III, y

X. En general fomentar el mejoramiento económico de sus socios, y su progreso intelectual, moral y social".

Es muy significativo que se mencionan primero un sinnúmero de funciones siendo la principal, obtener crédito para los socios. Se menciona en el quinto inciso, siendo casi la función principal de la sociedad.

**Organización.** Las sociedades pueden ser de tres tipos; a) de responsabilidad ilimitada, b) de responsabilidad limitada (la responsabilidad de cada miembro es hasta el monto de su aportación al capital social de la sociedad), y c) de responsabilidad suplementada (responsabilidad hasta la suma estipulada en el contrato, mayor que la participación en el capital social) artículos 39, 40, 41, 42 de la Ley de Crédito Agrícola.

En el primer tipo no se requiere aportación inicial; en el segundo, se requiere un capital mínimo de 50 mil pesos para toda la sociedad; y en el tercer caso, 25 mil pesos. Un tres por ciento del valor de los préstamos hechos deberá incorporarse al capital social hasta que este capital sea suficiente para permitir las operaciones normales de trabajo, sin que sea necesaria la ayuda financiera de otra fuentes (Art. 43). En la práctica, esto se ha logrado en muy raras ocasiones.

La constitución de una sociedad requiere un mínimo de 10 miembros (Art 45). Esto constituyó un acto importante en la Ley de 1955, debido a que se admite la existencia de varias sociedades en el mismo ejido. Hasta entonces la Ley requería que la sociedad estuviera integrada por más del 50 por ciento de los ejidatarios; es decir, no más de una sociedad por ejido.

La autoridad suprema de la sociedad es la Asamblea General, en la cual cada miembro o socio tiene un voto. La Asamblea elige una Comisión de Administración de tres o de cinco miembros, para dirigir los trabajos de la sociedad, representándola legalmente, así como una Junta de Vigilancia de tres miembros, para vigilar las transacciones, controlar el movimiento de fondos, revisar los libros y comprobar las operaciones de la Comisión, de la Junta, y de todos los miembros. La Junta se selecciona por el grupo o grupos minoritarios en la Asamblea General. Ambos cuerpos son electos por un período de tres años. En todas las reuniones de la Asamblea debe estar presente un representante del Banco Ejidal, quien tiene voz pero carece de voto (Art. 47).

Pueden hacerse cuatro tipos de préstamos; a) Comercial, hasta por seis meses, b) de avío, que tiene el propósito de servir

para la compra de materias primas y para gastos directos de la producción y que se garantiza con las cosechas, dependiendo el plazo de la duración del cultivo, no puede ser mayor de 18 meses, c) refaccionario para la adquisición de herramientas, maquinaria a plazo medio y para compra de equipo con plazo de 5 a 12 años, de acuerdo con la amortización de los bienes financiados, d) inmobiliario, a largo plazo, para la construcción de caminos, proyectos de riego, e inversiones de gran envergadura, en el que se obtiene plazo hasta por 20 años como máximo (Art. 55, 56, 57, 59).

En el caso de los propietarios particulares, con los que opera el Banco Agrícola, los préstamos quedan garantizados con la hipoteca sobre la tierra. Los ejidos, en cambio, no pueden comprometer sus tierras, y sus garantías las constituyen las cosechas y el equipo agrícola. Sin embargo existen disposiciones para diferir los pagos en caso de pérdidas totales o parciales de las cosechas o por cualquier otra causa no imputable al deudor. (Art. 63) La sociedad está autorizada a cargar a sus socios el uno por ciento más de lo que ella paga al banco, por concepto de interés, para cubrir sus propios gastos (Art. 64).

**Operaciones.** El funcionamiento tal como lo estipula la ley es el siguiente: La sociedad recibe del Banco los fondos necesarios en calidad de préstamo (Art. 76), y a su vez otorga préstamos a sus miembros, de cualquiera de los cuatro tipos ya mencionados (Art. 80). De esta manera el crédito le llegará al agricultor a través de su sociedad. En la práctica la sociedad no es más que un mero requisito legal, ya que por lo general el Banco opera directamente con los miembros, pasando por alto a las sociedades de las cuales forma parte.

**Funcionamiento de las Sociedades de Crédito.** Se lleva a cabo el crédito por el Banco Ejidal, en la siguiente manera: cada una de las jefaturas de zona, afiliadas respectivamente a las agencias de que se compone el sistema nacional, se elabora con todo detalle un plan de operaciones, el cual se somete a la consideración de la oficina matriz en la Capital. En este plan se señala el número de hectáreas y el cultivo de ellas con su costo.

Que se cubrirá con un 70 por ciento directamente de la producción en su costo. La oficina central del Banco avalúa este conjunto de planes en relación de la totalidad de los fondos disponibles y, de acuerdo con la política que persiga el Gobierno, puede ser en el sentido de estimular la producción de determinadas cosechas en ciertas regiones, así como desalentar la producción de otras. Es así como se consolida y se aprueba el plan final, asignándosele a cada agencia el préstamo que le corresponde, el cual por regla general es un poco menor que la solicitud original. Las agencias, a su vez asignan a cada una de sus jefaturas de zonas las nuevas sumas, de acuerdo con lo aprobado.

En la operación realizada con los ejidatarios, no necesariamente se obtiene el dinero en efectivo, sino por medio de entregas de fertilizantes, semillas, ganado y servicios de tractores, que son cuantificados en dinero en relación con el préstamo concedido.

Cuando se recoge la cosecha, se entrega al almacén el cual puede ser propiedad del Banco, o de otra institución descentralizada, o bien de compañías particulares. Una vez conocido el valor obtenido por las cosechas, el Banco deduce lo correspondientes a los préstamos, ya sean en efectivo o en especie y se les hace la liquidación final a cada ejidatario. También se les descuenta un porcentaje determinado de su utilidad para cubrir deudas acumuladas de años anteriores.

## PROYECCION DE LA REFORMA AGRARIA EN SU DESARROLLO.

Es indudable de que el desenvolvimiento de la Reforma Agraria ha estado determinada por factores políticos. Es cada régimen quien determina a la Reforma Agraria en su impulso y desarrollo.

Es con la promulgación de la Constitución de 1917, cuando se marca el comienzo legal de la Reforma Agraria. Pero aún en esas fechas no se tenía una idea clara de la forma exacta en que se iba a llevar a cabo. Ahora a una distancia mayor de cinco décadas se puede observar diferentes métodos o tendencias en su desenvolvimiento.

Si la Reforma Agraria fue concebida como un obra de plazo largo, es necesario analizar los "métodos" y los "caminos" señalados para alcanzar su fin: es necesario saber si éstos se apegan a una interpretación objetiva, que conduzcan al bienestar de la clase campesina —fundamento de la Reforma Agraria— y del progreso general del país.

Este capítulo se ha dividido en tres partes: de la promulgación de la Constitución por Carranza, hasta la inauguración del régimen Cardenista; el período de Lázaro Cárdenes; y de los regímenes desde Avila Camacho hasta el de nuestros días con Díaz Ordaz. Es con Cárdenas donde la Reforma Agraria tuvo su mayor impulso y se realizó en un cincuenta por ciento.

### CARRANZA

Venustiano Carranza no fue agrarista, y no lo fue porque desconocía las implicaciones de carácter económico que involucra la Reforma Agraria.

Varios ideólogos revolucionarios influirán en el ánimo de Carranza, para que legisle en materia agraria, como Luis Cabrera y Fernando González Rúa. De ahí surgirá la Ley del 6 de Enero de 1915, punto de arranque de las leyes agrarias emanadas de la Revolución. Pero dicha Ley, no es el reflejo del pensamiento de Carranza en cuestión agraria, sino que obedeció a intereses personales de conquistar el poder, ya que una vez logrado, el desarrollo que dio a la Reforma Agraria fue tibio y no estuvo a la altura de esta Ley.

La figura de Carranza en cuestión agraria, se ha pretendido, a modo de disculpa, que este período fue una lucha entre las diversas facciones revolucionarias y que no se podía llevar un programa agrario a nivel nacional. Los que dicen esto parecen ignorar la historia de México. Pues quien gobierna tiene un punto de apoyo y Carranza, como producto de la Revolución, debía haber desarrollado un programa netamente campesino.

Prueba de ello lo tenemos, que meses después de la promulgación de la Ley del 6 de Enero de 1915, en el 11 de junio en un manifiesto a la nación dice: "En el arreglo del problema agrario no habrá confiscaciones. Dicho problema se resolverá por la distribución equitativa de tierras que aun conserva el Gobierno; por la reivindicación de aquellos lotes de que hayan sido ilegalmente despojados, individuos o comunidades; por la compra y expropiación que autoricen las leyes del país..."

Si a Carranza se le reconociera de agrarista, habría que considerarlo como el más tibio; el conciliador de los intereses de "todos", intereses que resultan contradictorios y antagónicos. Este es el error en que cayó Carranza y perdura en nuestros días, pues en una misma sociedad no pueden imperar dos estatutos a la vez. Como se ha pretendido entre nosotros, unos para el campo y otro para la ciudad.

Esto esclarece por qué fue en este período de 1916 a 1920, donde se repartió el menor número de hectáreas, 381,926, favoreciendo sólo a 77,203 ejidatarios (fuentes del Centro de Investigaciones Agrarias).

El aspecto más positivo de la política agraria de Carranza lo tenemos en la recuperación de enormes superficies que detenían los extranjeros: "En cambio, algunas de las cancelaciones si implicaron la recuperación de enormes superficies que habían pasado a manos de unos cuantos propietarios, extranjeros en su mayoría. En esta fase del programa agrario fue en la que Carranza puso más celo. 'El plan seguido por el Gobierno constitucionalista en asuntos agrarios, ha sido recobrar la mayor parte de las tierras nacionales que los gobiernos anteriores habían cedido, sin ningún estudio ni medida, a unos cuantos favoritos'... Siguiendo esta política, la administración de Carranza recuperó de 9 propietarios más de 13 millones de hectáreas" (16). Esta es la tónica nacionalista que siempre caracterizó a la política de don Venustiano.

## O B R E G O N

Alvaro Obregón, como Carranza, concibió originalmente un planteamiento similar del problema agrario. La discrepancia entre uno y otro la encontramos en que don Venustiano, el fragor de la lucha tuvo que prometer, pero al consolidarse en el mando se volvió desmemoriado; en cambio, las promesas de Obregón con el tiempo se vuelcan cada vez más realizaciones.

El pensamiento de Obregón, en un principio tibio y desorientado, cambiará en el poder. Dos ocasiones tenemos para conocer su pensamiento sobre el tema que nos ocupa. Primero, ante la junta efectuada en la ciudad de Guadalajara a instancias de la Cámara Agrícola Nacional Jalisciense, con el fin de conocer los puntos de vista al respecto del entonces candidato a la presidencia; después en el discurso que, en su carácter de presidente electo, pronunció ante la Cámara de Diputados. Más ya en la presidencia se volvió más radical. En la capital del Estado de Jalisco expuso: "Yo creo que el problema agrario es el problema más intrincado que se presenta en nuestro país, y el que es más difícil para aplicarse en cada una de las diversas regiones. Yo conozco sitios en donde el problema no es agrario, sino de irrigación, porque un noventa por ciento de los terrenos están abandonados por la sequía. De nada serviría a un individuo que se

le diera un terreno árido, pues tendría que abandonarlo en seguida. Conozco sitios en donde el problema de irrigación desaparece por la abundancia de lluvias, y allí precisamente por la abundancia de las lluvias se explota poco terreno y no se acostumbra el trabajo por la opulencia espontánea de la producción.

Una de las formas de resolver el problema agrario, es sin duda, el fomento de la pequeña agricultura. Yo soy partidario de que la pequeña agricultura se desarrolle, porque soy partidario de que se le dé ayuda a todo aquél que haga esfuerzo por salir de su medio estrecho y mezquino, y que a todo aquél que tenga empeño por lograr su mejoramiento se le tienda la mano; pero no creo de ninguna manera que se deba recurrir al fraccionamiento de propiedades para dotar de ellas a los pequeños agricultores, antes de que se haya logrado el desarrollo evolutivo de la pequeña agricultura. No opino que para el desarrollo de esa pequeña agricultura se use de la violencia y del despojo... Con el fraccionamiento ilógico de las propiedades, solamente lograremos destruirlas, sin ningún beneficio". Frente a la Cámara de Diputados sostuvo: "... Estoy enteramente de acuerdo con el principio agrario, pero debemos proceder con absoluta discreción; debemos de proceder con tacto tal, que se satisfaga ese problema sin poner en peligro nuestro bienestar, ni tampoco nuestra parte económica. Si nosotros empezamos por destruir la gran propiedad para crear después la pequeña, creo sinceramente que hemos cometido un error, porque el día que se promulge una ley fijando la superficie máxima que cada uno de los hacendados posea, ese día el Gobierno no tendrá ni siquiera el derecho de cobrar los impuestos ni las contribuciones para toda la superficie de la hacienda, si no ha creado la pequeña propiedad todavía...

Vamos a ir en este reparto de tierras contra todos los latifundistas que actualmente siguen usando los sistemas rutinarios, porque esos jamás estarán en condiciones de mejorar a sus jornaleros. Los procedimientos que usan están en pugna con la época y en pugna con todo principio económico, porque les resultan los productos más malos y más caros, y esto no podrá permitirles proporcionar una mejoría a sus jornaleros.

Vamos entonces preferentemente a utilizar los latifundios que usen esos procedimientos y a dar tierras a todo el que las necesite; a todo el que esté capacitado para conservarlas, y vamos a dar una tregua a los que estén usando procedimientos modernos para que se vean estimulados, para que evolucione rápidamente nuestra agricultura y podamos llegar a alcanzar, en un período próximo, un desarrollo máximo...". (17)

Antes de ser presidente el Gral. Obregón, aparece en el Diario Oficial del 28 de junio de 1920, la Ley de Tierras Ociosas. En síntesis, la disposición favorece el cultivo de tierras ociosas por parte de cualquiera persona que así lo desee. El Ayuntamiento correspondiente concedería la tierra solicitada a lo sumo tres días después de recibir la petición verbal o escrita, cerciorándose tan sólo de que tal terreno no estuviese sembrado o listo para la siembra.

El mismo mes de la toma de posesión del vencedor de Celaya se promulgó la Ley de Ejidos, publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1921, en la que el procedimiento para las dotaciones de tierras fue simplificado y acelerado, estableciéndose además las Procuradurías de Pueblos, para proporcionar al pueblo los servicios legales gratuitos que necesitaban para hacer sus solicitudes de tierras y estar en capacidad de negociar.

Un Reglamento Agrario, publicado en el Diario Oficial con fecha 18 de abril de 1922, amplía el círculo de capacitados para adquirir tierras; pues incluye los núcleos de población existentes en las haciendas (peones acasillados) que hubieren sido abandonadas por sus propietarios y también a las ciudades y villas cuya población hubiere disminuido considerablemente, o perdido en forma importante sus fuentes de trabajo. Existe una contradicción en cuanto al límite de extensión de la pequeña propiedad. En su artículo quinto la señala de cincuenta hectáreas, y en el catorce declara como inafectables las propiedades de ciento cincuenta hectáreas de riego o humedad, de doscientas cincuenta hectáreas de temporal, y hasta quinientas hectáreas de tierra de temporal malas; en el artículo noveno señala la extensión de la parcela, de tres a cinco hectáreas de riego o de humedad; de cuatro a seis de temporal con lluvias regulares y

abundantes; y de seis a ocho en terrenos de temporal de otras clases.

En el período del Gral. Alvaro Obregón de 1921 a 1924, son entregadas 1.715,581 hectáreas, a 161,788 ejidatarios, formando el número de 759 ejidos (Fuentes del Centro de Investigaciones Agrarias).

Es el 11 de octubre de 1922, cuando fue emitida la Circular número 51 de la Comisión Nacional Agraria, considerada como el antecedente más importante de la colectivización de la agricultura mexicana.

El 2 de agosto de 1923, por decreto presidencial, se resuelve que todo mexicano, por nacimiento o naturalización, tiene derecho para adquirir 25, 100 ó 200 hectáreas, de la primera, segunda o tercera categoría, en terrenos nacionales o baldíos los que pasarían a su propiedad después de dos años de cultivarlas. Esto, como todas las medidas de colonización anteriores en México que fracasaron no fue la excepción.

Fue sin duda el gobierno de Obregón el que dio un paso firme dentro de la Reforma Agraria. Corresponde a él llevarla al camino de la realización, iniciando el arduo camino de la Reforma Agraria.

## C A L L E S

Plutarco Elías Calles, cuando subió al poder, casi al finalizar el año de 1924, encontró que el país ya había sido pacificado considerablemente por Obregón, lo que indicaba que se iniciaba una etapa altamente constructiva, después de 14 años de sangrienta guerra civil y de malestar político. Sus dos últimos años fueron interrumpidos por la rebelión cristera.

Durante sus primeros dos años de gobierno surgen una serie de iniciativas que marcan un notable impulso en el desarrollo agrícola y económico. La fundación de Bancos Ejidales regionales (que después iban a ser sustituidos por el Banco Nacional de Crédito Ejidal); La Comisión de Caminos y la Comisión de Irrigación, las que inmediatamente iniciaron proyectos de construcción de caminos y de obras de riego y las Escuelas Centra-

les Agrícolas. Prácticamente los cuatro problemas básicos de la agricultura fueron atacados sistemáticamente, por primera vez, a saber: las comunicaciones, el riego, el crédito y la educación.

Casi al final de 1925, el Congreso aprobó, después de largos debates, la Ley del Patrimonio Familiar Ejidal. Anteriormente, el título de propiedad se otorgaba al poblado y la distribución de la tierra entre los campesinos era responsabilidad del comité local, el cual podía cambiar la localización de las mismas cuando mejor le pareciera. La innovación más importante de la nueva ley que establecía, que ahora la distribución de las tierras ejidales se realizara bajo la supervisión de los agentes gubernamentales y cada miembro recibía su parcela, de la cual no se le podía privar, a menos que dejara de cultivarlas durante dos años consecutivos. Señalaba claramente, por primera vez, la naturaleza exacta de la propiedad de las tierras ejidales, que había sido definida muy vagamente en la Constitución. Tan pronto como al ejidatario le era asignada su parcela, disfrutaban de un derecho de usufructo inalienable e inembargable sobre ella, pero no la podían vender, hipotecar o arrendar a ninguna persona. También podían perder sus derechos dejando de cultivar durante dos años consecutivos su tierra, en cuyo caso ésta regresaba a las autoridades del poblado para ser asignada a otro miembro del mismo. Este es el sistema que todavía persiste en nuestros días en la propiedad comunal y el aprovechamiento particular de las tierras, permaneciendo el cultivo colectivo como una cosa opcional. Sin embargo, la parcelación del ejido no era obligatoria. El procedimiento era que la Asamblea General decidiera si querían trabajar la tierra en forma individual o colectiva, y sólo en el primer caso se dividía la tierra entre los ejidatarios y era asignada la parcela por medio de un sorteo. Más tarde sí se hizo la parcelación de los ejidos colectivos que permanecían, y esto se hizo en el régimen de Alemán, hacia finales de la década de los cuarenta.

El límite de la parcela, impuesta por Obregón de 3 a 5 hectáreas de tierras de primera o sus equivalentes en otras tierras, es reducido por Calles en la Ley de 1927, señalando de 2 a 3 hectáreas de superficie lo que resultaba a todas luces insuficien-

te para proporcionar trabajo a tiempo completo, por lo que, seguramente, fue considerado tan sólo como una fuente suplementaria de ingresos del campesino, por lo que se regresó a los límites de 3 a 5 hectáreas, algunos meses después.

El 9 de enero de 1926 se promulgó la Ley de Riegos. Las primeras grandes obras públicas ya se habían iniciado y el problema de distribuir esas superficies mejoradas debía resolverse. Se aprobó que todas las tierras abiertas al cultivo por medio del riego público deberían dividirse en lotes familiares asignados, no a ejidatarios ni a grandes propietarios, sino al "campesino medio", el que ocupa un grado social y cultural entre los dos extremos. Se pensó que así se reforzaría la pequeña propiedad, que deberían constituir, con el ejido, la base de la futura estructura agraria.

Es importante mencionar el hecho de que en aquella época no se creía que el ejido fuera capaz de utilizar eficientemente estas nuevas tierras regadas, actitud que cambió radicalmente durante el período del General Cárdenas en la presidencia.

La Ley de Crédito Agrícola se promulgó el 9 de enero de 1926. Complementando así la nueva concepción que se le quiere dar a la Reforma Agraria, targiversando la realidad (hay se habla que está por concluir la primera etapa de la Reforma Agraria —la entrega de tierras—, y entrar en la segunda etapa a Reforma Agraria Integral es decir prestar créditos, obras de riego, comunicaciones y educación en el campo) de este problema que no es nuevo y tocó a Calles, el mérito de considerar a la Reforma Agraria como única, la entrega de tierras con los medios necesarios para hacerlas producir y pretender que hay entramos en la segunda etapa es señalar el fracaso de la Reforma Agraria.

El día 23 de abril de 1927, fue promulgada la Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas. Este fue el primer intento de construir un código agrario, para reglamentar el artículo 27 de la Constitución. El desorden y la confusión que había existido sobre este asunto hasta esa fecha, había hecho que los latifundistas, aprovechando las ambigüedades y las fallas de la ley,

promovieran prolongados juicios ante los tribunales, lo cual hacía que la tenencia fuera insegura para ambas partes. Para evitar estas malas interpretaciones de la ley, era necesario definir con precisión todas las facetas de la misma y de su ejecución, y no dar lugar a erróneas interpretaciones judiciales. Esto se logró en parte.

Otro punto interesante es la definición que se daba a la pequeña propiedad garantizada: una superficie 50 veces mayor que la que se entregue a un ejidatario en dotación. Este concepto fue abandonado más tarde en favor de otro que consignaba medidas más concretas y que conservaron, más o menos, las magnitudes relativas señaladas en su período por Obregón.

Durante el régimen de Calles fueron repartidas 3.173,149 hectáreas, beneficiando 301,587 ejidatarios y que formaron 1,667 ejidos (Fuentes del Centro de Investigaciones Agrarias).

Es Plutarco Elías Calles, con la muerte de Obregón en San Angel —después de haber logrado su reelección en los comicios— por obra del clero, quien queda como el nuevo caudillo, y el período siguiente es obra y producto de él.

#### PERIODO 1928 A 1934

Durante este período, tres hombres ocuparon la presidencia: Emilio Portes Gil, como presidente provisional, después del asesinato del reelecto presidente Obregón, de diciembre de 1928 a febrero de 1930; Pascual Ortiz Rubio, de la fecha anterior hasta la de su renuncia en diciembre de 1932, y Abelardo Rodríguez, como presidente provisional, hasta noviembre de 1934. Durante todo este período es Calles quien determina la política mexicana, quien solamente es anulada por Cárdenas cuando llegó a la presidencia en 1934.

Esos seis años se distinguieron por la gran cantidad de leyes expedidas sobre asuntos agrarios: nueva leyes que reformaban las anteriores en una gran cadena de decretos que sería muy largo enumerar. Señalaremos solamente las innovaciones o cambios más importantes.

En el Decreto del 27 de marzo de 1930, señala que la tierra comprendida en los proyectos de riego es declarada de utilidad pública, por lo tanto todos los propietarios debían vender sus tierras (al valor fiscal más el 10 por ciento) a la Comisión Nacional de Irrigación, o en su defecto las tierras serían expropiadas. El propósito, como ya lo hemos visto, era establecer la pequeña propiedad privada en estas superficies.

El Decreto del 23 de diciembre de 1931, determinaba que a los terratenientes que habían perdido sus tierras con las nuevas leyes agrarias les fuera negado el derecho a promover el juicio de amparo, puesto que éste había sido utilizado abusivamente por los hacendados afectados, que así lograban retardar indefinidamente la ejecución final de la Reforma en sus latifundios.

Una de las contribuciones más importantes es el Código Agrario, promulgado el 22 de marzo de 1934. Por primera vez, todas las leyes, decretos y reglamentos relacionados con la Reforma Agraria, en todas sus fases de distribución de la tierra, fueron ordenados, sistematizados e incorporados en un código general. Las innovaciones más importantes fueron las siguientes: los poblados con derecho a tierras se definieron como aquellos que existían 6 meses antes de presentar su solicitud; la dotación individual de parcelas a los ejidatarios no debería ser menor de 4 has., de terreno de riego; las leyes de Calles en las que la parcelación de las tierras de labor era la regla dejando el uso en común para los pastizales y los bosques, fueron confirmadas por el código; los peones residentes (acasillados), cierto tipo de aparceros y arrendatarios, deberían de ser considerados, de aquí en adelante, entre los campesinos con derechos para la distribución de la tierra; el tamaño de la pequeña propiedad inafectable fue fijada en 50 has., de riego, teniendo el hacendado el derecho de escoger la localización de esta superficie, la cual no podría afectarse. La organización del ejido fue encomendado al Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Durante toda esta etapa desde Carranza hasta la inauguración del régimen de Lázaro Cárdenas, vieron al ejido solamente como una solución parcial y temporal para las clases rurales de más bajo ingreso económico y nivel cultural, con esto llegaron

al momento en que pudieran alcanzar el grado de la clase media rural. Pues el ejido fue considerado como un medio suplementario de ingresos del campesino. Sólo fue con Cárdenas cuando este criterio cambió radicalmente.

Aquí es planteado el problema agrario en lo que se ha llegado a llamar ahora la segunda fase de la Reforma, y que se consideraba como un complemento simultáneo y no como una etapa posterior, es decir, que al mismo tiempo de la distribución de la tierra, se deberían cubrir aspectos tales como el crédito, el riego, educación, mercado y el mejoramiento en las técnicas usadas.

La tierra repartida durante este período corresponde; Emilio Portes Gil, 1,850,532 has., beneficiando 126,317 ejidatarios, formando 865 ejidos; Pascual Ortiz Rubio, 1,492,308 has., beneficiando 117,091 ejidatarios, formando 1,041 ejidos; Abelardo Rodríguez, 2,047,196 has., beneficiando 158,139 ejidatarios, formando 1,585 ejidos. Dando un total de hectáreas 5.389,936 repartidas (Centro de Investigaciones Agrícolas).

## LAZARO CARDENAS

Si bien es cierto que de la promulgación de la Ley del 6 de Enero de 1915, a la protesta que como presidente de la República rindiera el general Cárdenas, habían transcurrido 20 años, es también verdad que más se había realizado la Reforma Agraria en el tapete de las discusiones y en el aspecto legal que en las aplicaciones físicas del reparto agrario.

Según datos del Censo de 1930, la tenencia de la tierra todavía reflejaba en nuestro país una pavorosa concentración territorial. La pequeña propiedad sobre predios rústicos no mayores de 50 hectáreas estaba en manos del 98.5% de los propietarios censados, pero la superficie poseída por éstos constituía el 3% del agro nacional. En otras palabras, 1.5% de propietarios censados poseía el 97% de la propiedad rural según las propias estadísticas.

Cárdenas ha sido el máximo realizador de la Reforma Agraria en México. Constituía ésta su programa y su guía, y la llevó adelante "contra viento y marea", considerándosele el Apóstol de la Reforma Agraria. La tierra distribuida y los ejidos creados durante sus seis años de gobierno, casi duplicaron en número a los repartos hechos en las dos décadas anteriores y en las dos posteriores. Distribuyó durante su mandato presidencial 20 millones de hectáreas y creó 11 mil ejidos, tal fue la envergadura del reparto agrario. Pero no nada más se puede apreciar en la Reforma Agraria un logro cuantitativo sino también cualitativo. Es en este período donde tomó auge y como condición previa a los ejidos se les impone el trabajo cooperativo.

En 1935 se publicó un decreto relativo al establecimiento de centrales de maquinaria al servicio de los ejidatarios, inspira-

das probablemente en instituciones similares de la Unión Soviética. No obtuvieron grandes resultados.

A mediados de 1936 fue creado el Banco Nacional de Crédito Ejidal, segregado este sector del Banco Nacional de Crédito Agrícola y en sustitución de los Bancos Regionales Ejidales que habían desaparecido por quejas acerca de la forma arbitraria en que se conducían los gerentes locales, que entonces eran autónomos.

El paso más importante que dio Cárdenas en asuntos agrarios fue la expropiación de las tierras de La Laguna y su transformación en ejidos mediante un decreto promulgado el 6 de octubre de 1936. La Laguna, constituía una región de una cuenca de 500,000 has., regada parcialmente por dos ríos. Estaba formada por unas 130 haciendas y 90 propiedades más pequeñas, produciendo trigo y algodón, para los grandes mercados nacionales. En contraste con la mayor parte de las haciendas del país estaban organizadas eficientemente, con una alta inversión de capital y una fuerza de trabajo relativamente bien preparada.

Hasta entonces las tierras expropiadas eran generalmente de baja calidad, tomadas de haciendas con muy baja eficiencia y con terrenos ociosos. Hasta estas fechas era considerado el ejido como una solución parcial, solamente para los grupos de agricultores social y culturalmente atrasados. Las haciendas que estaban bien organizadas y trabajaban eficientemente constituían la espina dorsal de la agricultura mexicana. Además, la ley declaraba inafectables aquellas propiedades que constituían una unidad agrícola industrial y cuya eficiencia productora se rompería si fueran fraccionadas. Nadie se hubiera atrevido a pensar que las tierras de La Laguna se podían convertir en ejidos.

Ni siquiera los agraristas radicales veían en el ejido un sistema que pudiera atender los requerimientos del mercado. En el menor de los casos el ejido se convertiría en una finca de subsistencia, cubriendo las necesidades alimenticias de los ejidatarios; en la mayoría de los casos se esperaba que sólo constituyera una fuente de ingresos adicional a los salarios ganados por los campesinos en las haciendas. Puesto que la producción de los bie-

nés agrícolas para el resto de la población recaía en las haciendas eficientes, no afectadas por la Reforma y en las pequeñas propiedades que esperaban que surgieran gradualmente en los distritos de riego, construidos con fondos públicos. Precisamente por esta razón, en estas zonas ricas no se iban a crear ejidos, ya que no se creía que fueran capaces de llenar esa función vital.

La transformación de La Laguna en ejidos —se temía— destruiría las unidades agrícolas altamente eficientes y las convertiría en fincas maiceras de subsistencia, sin los medios, conocimientos y sin deseo de producir para el mercado nacional y originaría la pérdida correspondiente del algodón y el trigo, lo cual redundaría en perjuicio de la incipiente industria textil; produciría escasez en las ciudades y dañaría la balanza de pagos.

Sin duda alguna el caso era muy serio, y Cárdenas preparó cuidadosamente el plan a seguir. Desde 1930, la región se había venido estudiando de manera intensiva, sus recursos naturales y humanos y las condiciones necesarias para hacer de los ejidos en potencia un éxito económico, sin reducir la capacidad productiva. El Banco Ejidal fue creado pocos meses antes de que el histórico decreto fuera promulgado, entre otras cosas, para servir como guía técnica y financiera de los futuros ejidatarios. En lo que respecta a la organización misma de los ejidos, el decreto prohibía la parcelación de tierras, haciendo obligatorio el cultivo colectivo. Este era el mejor camino para sustituir las bien organizadas haciendas en ejidos cooperativos.

Hasta entonces sólo la función social del ejido había sido aceptada en un plano secundario, en su contribución a la economía nacional. El ejido había sido colocado en el punto más bajo de la escala rural. Cárdenas no sólo lo elevó, sino convirtió al ejido en el sistema básico de la producción agrícola, reemplazando a la hacienda por completo, y predominando hasta por encima de la pequeña propiedad que aun cuando era respetada por la Constitución y garantizada en repetidas ocasiones por Cárdenas, debería desempeñar un papel secundario. Esto quedaría demostrado también por el hecho que el recién creado Banco Ejidal, fue inmediatamente colocado en un nivel superior, en relación con el Banco Agrícola, que de ahí en adelante se dedicaría

a servir únicamente a los propietarios privados y aun se pensó que el Banco de Crédito Ejidal con un departamento de crédito agrícola.

Resumiendo, el papel de Cárdenas en la Reforma Agraria y el ejido obra principal de ella, en cuyo régimen se le concede la primacía necesaria, dejando de ser una simple fuente de ingreso accesorio en la clase menesterosa campesina, hasta elevarse a la categoría de un centro de producción —hasta esas fechas era la hacienda quien cumplía esta función— para la economía nacional. Es él, quien inicia a un nivel nacional, la explotación colectiva y es solamente durante su régimen cuando el ejido toma estas características. Las mejores tierras que hasta la fecha permanecían incúlumes, pues por la misma Constitución eran respetadas cuando constituían un centro de producción, es Cárdenas quien considerando al ejido como única forma de resolver el problema agrícola, rompe contra este principio y reparte las mejores tierras. Estas son a grandes rasgos las transformaciones cualitativas que tuvo la Reforma Agraria en el período de Cárdenas. En cuanto al aspecto cuantitativo, es en el régimen de Cárdenas cuando se reparte el mayor número de hectáreas, pues llegan a constituir la tercera parte del total de entregadas por todos los gobiernos posrevolucionarios, hasta el de nuestros días.

La ejecución de la Reforma Agraria en La Laguna fue la primera de una larga cadena de expropiaciones en otras importantes y prósperas regiones del país: La Compañía Richardson en el Valle del Yaqui en Sonora; las haciendas de los hermanos Cussi (Lombardía y Nueva Italia) en Michoacán; la tierra perteneciente a la United Sugar Company, en los Mochis, Sinaloa, y otras. Todas estas tierras de buena calidad, que constituirían unidades de producción, fue repartidas por Cárdenas.

## MANUEL AVILA CAMACHO

Durante su régimen de este gobernante que se desarrolló de 1940 a 1946, donde la Reforma Agraria toma un nuevo giro. El 25 de enero de 1941, apareció en el Diario Oficial un acuerdo, dirigido a la Secretaría de Agricultura y Fomento y al Departamento Agrario, que tácita y expresamente, reflejaría por sus consecuencias un retroceso en la Reforma Agraria; a los pequeños propietarios que hubieran sido afectados en virtud de resoluciones ejidales, se les ofrecía "como compensación del perjuicio que hayan sufrido, una superficie de valor equivalente a la afectada, dentro de cualquiera de los distritos de riego que el Gobierno Federal está por concluir". En cambio, los ejidos que se afectaren por devolución de pequeñas propiedades a sus antiguos dueños, "podrán obtener compensación en terrenos inmediatos". Tal vez al dictarse el acuerdo que cometamos, se haya parado en el problema del traslado de los ejidatarios; lo cierto es que este "criterio de hormiga" los privó del privilegio de poseer tierras de riego, más valiosas naturalmente que las de temporal.

Pero el mandato que, sin duda indicaba una nueva ideología en lo que a la Reforma Agraria atañe, data del 29 de enero de 1941, publicado el día 27 del siguiente mes y el que, según el Ejecutivo facilitaría y pondría en práctica los acuerdos dictados el 11 y 20 de diciembre de 1940, en donde se exponía el deseo del Presidente de la República de brindar seguridad y confianza en la producción agrícola mediante la expedición de los títulos correspondientes, que delimitaran con exactitud los derechos, tanto a los ejidatarios, como a los pequeños propietarios. El Departamento Agrario, atendiendo las razones enunciadas, deberán proceder a la expedición inmediata de certificados de derechos agrarios a todos los individuos comprendidos en la ley.

El punto segundo de este acuerdo dice: "Proceda igualmente a formar registros de ingenieros titulados que deseen, bajo la supervisión, vigilancia y aprobación de ese Departamento, postular y dedicarse al fraccionamiento de ejidos y al deslinde de pequeñas propiedades inafectables, mediante contratos que celebren con los interesados".

A quien recuerde las funestas consecuencias que originó la ley de colonización y deslinde de terrenos baldíos (la cual dejaba en manos de las compañías deslindadoras la facultad de fijar en la práctica las extensiones legales de la propiedad particular), así como los efectos de tal procedimiento, no puede escaparse la magnitud de la lesión que trataba de inferirse a la Reforma.

Por ventura, los efectos del acuerdo del 29 de enero resultaron magros; posiblemente por la oportuñísima crítica que a tal disposición hiciera Narciso Bossoles: "Reconociendo que no tiene ingenieros bastantes, ni dinero, el gobierno cae en la fórmula de admitir postulantes pagados por las partes, que se encargarán de tareas tan delicadas, tan susceptibles de ser ejercidas con parcialidad y en las que es tan fácil la trampa, como son las de deslindar y parcelar ejidos y fijar a una propiedad es inafectable y dónde comienzan y terminan sus linderos.

Casi nada. El control de la acción agraria. El poder de señalar que afectaciones proceden y cuáles no. La facultad de aplicar la ley agraria, bajo la máscara de una imparcialidad hija del título que da de comer.

La Iglesia en manos de Lutero. Los ejidatarios despojados, de una plumada y como quien no quiere la cosa, de todo el aparato protector que representa para ellos la intervención de funcionarios públicos, que se suponen responsables ante un Gobierno 'revolucionario'. Y en vez de esos agrónomos leales a la causa del indio y de su redención económica, ingenieros pagados por los propietarios influyentes, hábiles, con el teodolito en la mano, listos a justificar todos los chanchullos antiagrarristas que se necesiten" (18).

El 19 de noviembre de 1941, se firmó en la capital de Norteamérica la convención de reclamaciones entre México y los Estados Unidos, publicada en el Diario Oficial del 30 de mayo de 1942. En su artículo primero, nuestro Gobierno aceptó cubrir 40 millones de dólares, como saldo y finiquito de todas las reclamaciones hechas por norteamericanos hasta 1940 y, concretamente, en el aspecto que estamos tocando.

Por decreto de 16 de junio de 1942, se crean los Comités Mixtos de Economía Regional.

Por acuerdo del 9 de septiembre de 1942, publicado en 24 de octubre de ese año, se decidió que la presa de La Angostura destinada al almacenamiento de las aguas del río Bavispe, afluente del Yaqui, fuera manejada por la Compañía Constructora Richardson, S. A.

En 1942 se promulgó un nuevo Código Agrario, vigente hasta nuestros días, no obstante de repetidos intentos de expedir un nuevo. Se introdujeron en el Código de 1942, algunos cambios, aún cuando no fundamentales. En éste el tamaño mínimo de la parcela ejidal se aumentó de 4 a 6 hectáreas de tierra de riego, y la entrega de los títulos a los ejidatarios tomó auge, con el deseo de asegurar los derechos individuales del ejidatario sobre su parcela en las tierras del ejido.

El problema de cuál era la forma más conveniente de trabajar las tierras ejidales continuó siendo muy debatido. Pero el apoyo abierto y franco del trabajo colectivo en el ejido del período de Cárdenas fue desvirtuado y se modificó totalmente en el régimen Camachista. Los dos conceptos que caracterizaban la política de Cárdenas se invirtieron: en lugar del ejido, se volvió a insistir en la gran importancia de la pequeña propiedad como base de la economía agrícola; y en lugar del sistema colectivo, se volvió al argumento de que el ejidatario prosperaría sólo si trabajaba su parcela individualmente.

Como se puede apreciar, este fue un giro de la Reforma Agraria de ciento ochenta grados. La primacía que tuvo el ejido es relegada a un segundo término y la propiedad privada protegida. Durante este período fueron entregadas 5.286,636 hec-

táreas, beneficiando 110,712 campesinos, formando 2,768 ejidos (Fuentes del Centro de Investigaciones Agrarias).

El 23 de agosto de 1944 se publicó el reglamento interior del Departamento Agrario.

Publicado el 12 de marzo de 1946 y de fecha 31 de diciembre de 1945, es la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Este decreto fija la superficie mínima de la pequeña propiedad en condiciones que pudieran hacer costable su explotación; en otras palabras se trata de acabar con el grave problema del parvifundio.

### MIGUEL ALEMAN

Miguel Alemán (período de 1946 a 1952), inmediatamente después de asumir el poder, introdujo algunas reformas al Artículo 27 Constitucional y hasta la fecha estas reformas continúan regulando al país en asuntos agrarios. Estos cambios se refieren a tres puntos: a) el tamaño mínimo de la parcela ejidal se aumentó de 6 a 10 hectáreas de tierra de riego; b) a los dueños de terrenos con certificados de inafectabilidad se les concedió el derecho de promover un juicio de amparo' contra la expropiación de sus terrenos y; c) la pequeña propiedad privada se aumentó de 50 a 100 hectáreas de tierra de riego o sus equivalentes en otras tierras, la cual podía aumentarse hasta 150 has., se dedicaban al cultivo del algodón y a 300 has., si se plantan con plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma de coco, uva, olivos, quinina, vainilla, cacao o árboles frutales. También (incorporando el decreto de Cárdenas) la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor, debería ser considerada como "pequeña propiedad ganadera".

El problema de cuál debería ser la unidad económica, el ejido o la propiedad privada, se continúa y se lleva más la protección y el fomento de la propiedad privada, llegándose a crear una mediana y grande propiedad. Desde el punto de vista práctico, el aumento del tamaño de la parcela ejidal a 10 has., tuvo poco efecto, debido, en la mayor parte de los casos a que las parcelas más pequeñas estaban ya asignadas y, aunque los re-

glamentos indicaban que se respetara el mínimo legal, aún cuando con ello se crearan muchos ejidatarios con "derechos a salvo", en muchos casos no se hacía el parcelamiento legal, o se hacía con una dotación promedio mucho menor que el mínimo legal. Sólo en contados casos se llegó y aún se sobrepasó el mínimo señalado.

Las otras dos reformas suscitaron enconadas polémicas que continúan hasta la fecha. Desde un punto de vista legal, no tiene nada de malo dar protección a la legítima pequeña propiedad, ya que es el medio más adecuado para crear una seguridad en la propiedad rural. En la práctica, sin embargo, se abrió la puerta nuevamente a las manipulaciones judiciales y a que abusara de los resquicios que permanecían en la ley. El caso es similar en relación con la cual ciertos cultivos permitían que el mínimo legal inafectable subiera hasta 300 has., de tierras de riego. La concentración de la propiedad se vio favorecida por dichos resquicios legales, especialmente durante el régimen de Alemán, lo cual se pone de manifiesto de diversas maneras: primero que muchas haciendas prósperas permanecieron inafectadas y segundo que, en las zonas de riego creadas con fondos públicos apareció una nueva forma de concentración de la tierra; exhacendados, políticos influyentes poseen unidades de explotación de gran tamaño registradas a nombre de varios miembros de la familia, y en algunos casos, aún bajo nombres ficticios. Otra manera de aprovecharse indebidamente de la reforma introducidas al artículo 27 Constitucional, fue cultivar terrenos que habían sido declarados como ganaderos, o usar los terrenos registrados como huertos para la producción de cultivos, que de acuerdo con la ley, no constituían excepciones. No existe, desde ningún punto de vista de la equidad, justificación lógica para aumentar el máximo permitido de la pequeña propiedad.

Fue en este período, en que los terratenientes antiguos y nuevos fueron favorecidos en una forma que excedía a todo lo que se había hecho anteriormente. Había una tendencia definida a favorecer la mediana y la grande propiedad. Aquí nuevamente, tal como ha acontecido con frecuencia en nuestra historia, lo que tiene de importancia en la práctica, no era lo que decía la ley, sino la interpretación que se le diera y la orientación

que el Ejecutivo imprimiera. Por lo tanto, mientras que la primera reforma permaneció como promesa, las dos últimas fueron llevadas más allá de lo que se podía haber esperado del mero cambio jurídico.

Es durante este período que se empieza a hablar de la crisis en que la Reforma Agraria se encuentra, por el sesgo tomado por Avila Camacho y Miguel Alemán, pues el nivel rural en México continúa siendo muy bajo en promedio, y en muchos casos por debajo de los mínimos de subsistencia.

En este gobierno se repartieron 3.129,285 has., favoreciendo a 74,644 ejidatarios y creándose 1,726 ejidos (Fuentes del Centro de Investigaciones Agrarias). Como se ve las cantidades de tierras entregadas han disminuido en cantidad y calidad.

## RUIZ CORTINES

Adolfo Ruiz Cortines<sup>6</sup> (período de 1952 a 1958), inauguró su régimen en relación con la materia agraria con el decreto publicado el 5 de agosto y, con fecha 1o. de julio de 1953, creando una Procuraduría de Asuntos Agrarios, encargada de asesorar y defender gratuitamente a los campesinos; los procuradores y ayudantes de procurador serían nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, con la aprobación del Presidente de la República.

Durante el período de Cortines, los aspectos meramente redistributivos de la Reforma Agraria siguen llevándose al mismo ritmo del régimen anterior. Fueron entregadas 3.469,958 has., a 55,292 ejidatarios, que formaron 1,094 ejidos (Centro de Investigaciones Agrarias). También se puso atención a otros factores que contribuían al desarrollo agrícola, principalmente riego y crédito.

Dos servicios nuevos fueron creados: la Mutualidad de Seguro Agrícola y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. La primera como un consorcio de compañías aseguradoras privadas, que aseguran ciertas cosechas en contra de ciertos peligros y que a su vez están cubiertas

por el Gobierno Federal en casos de desastres de importancia. El segundo, creado por decreto de 31 de diciembre de 1954, persigue el objetivo de estimular a la banca privada para que efectúe operaciones de crédito agrícola, garantizando la recuperación de los préstamos por medio de un fondo especial depositado por el Gobierno en el Banco de México. Ambas medidas reflejan el deseo de aumentar la participación del sector privado en el desarrollo agrícola.

La crítica contra la Reforma Agraria se dirigió más y más hacia la corrupción que había surgido con ella, y a los abusos de grado mayor hechos por propietarios, viejos y nuevos, en la acumulación de extensiones mayores que las permitidas por la ley; la concentraciones ilegales en los distritos de riego por parte de políticos e influyentes.

Entre otros abusos que se registraban está el de la especulación con terrenos, que se sabía iban a ser beneficiados con obras de riego o bien con carreteras o con proyectos de urbanización.

## LOPEZ MATEOS

Adolfo López Mateos, cuyo período comprendió de 1958 a 1964, donde la izquierda tomó auge y bien parecía que volverían a correr los vientos, que envolvieron el régimen de Cárdenas, al contemplar que nuevamente le reparto de tierras tomó auge.

El 15 de abril de 1959 se dictó el reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunales Ejidales; en su artículo primero se dispuso la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, mediante los recursos de los fondos comunales de los ejidos; los remanentes de las indemnizaciones por expropiación o permuta de terrenos ejidales; los intereses resultantes de las operaciones que el Fondo realice; las utilidades de los fraccionamientos efectuados por el Banco Nacional Hipotecario, conforme al reglamento que estamos comentando; el dinero en efectivo, dado en sustitución a las crías que deban entregar los poseedores de inafectabilidades ganaderas, y las aportaciones de los gobiernos locales y federal.

Para el manejo del Fondo se constituyó un Comité integrado por representantes de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Hacienda y Crédito Público; el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; la Nacional Financiera y el sector campesino ejidal. Sería manejado el Fondo en fideicomiso, por el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El 10 de septiembre del mismo año se imprime en el Diario Oficial el acuerdo que crea: "El Patrimonio para el Fomento Ejidal de las Zonas Desérticas y se ordena que ingrese al Fondo Nacional de Fomento Ejidal". De fecha 15 de junio de 1960 y publicado el día 1º de julio, data el reglamento interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El día 10 de agosto de 1960 se promulgó el reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo, comprendiendo: "I.—A los trabajadores asalariados del campo; II.—A los trabajadores estacionales del campo; y III.—A los miembros de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola". Esta hermosa idea de extender el Seguro Social al campo, no ha sido más que una intención muy buena, eso es, sin aplicación alguna en la realidad.

El día 6 de diciembre de 1960 se publicó el decreto que crea el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas. Del 29 de diciembre de 1961, e impresa un día después, es la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, cuyo objeto persigue resarcir al agricultor de las inversiones necesarias y directas que hubiere perdido total o parcialmente en sus cultivos. El servicio del seguro integral se realizaría a través de una institución nacional, llamada la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., con un capital mínimo de 25 millones de pesos.

El 30 de octubre de 1962, y publicada el 2 de noviembre del mismo año, se adiciona con un párrafo final la fracción II del artículo 107 Constitucional, en los términos siguientes: "En los juicios de amparo en que se reclaman actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, 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 y 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”.

Publicada el día 22 de enero de 1963, y de fecha 31 de diciembre anterior, se promulgó la ley que adiciona el artículo 58 del Código Agrario y deroga con toda justicia, la Ley Federal de Colonización y creó la Comisión Nacional de Colonización.

El impulso que se dio al reparto de tierras en este período, fue de 11.361.369 has., favoreciendo a 301,098 ejidatarios y formando 2.597 ejidos (Fuentes del Centro de Investigaciones Agrarias). Estas tierras repartidas no son equiparables en calidad a las que se distribuyeron entre 1934-1940, y no afectaron zonas densamente pobladas, también porque no liberó fuerza de trabajo acasillada.

## G U S T A V O   D I A Z   O R D A Z

Período comprendido de 1965, y señalando para su finalización en 1970, por lo cual nuestro análisis sólo alcanzará hasta fines de 1968. Es el régimen donde se tiene señalado el fin del reparto de tierras, es decir, toda la tierra susceptible de afectación agraria, será repartida incluyendo los latifundios simulados conforme se tengan noticias. Ahora se nos habla de una segunda etapa de la Reforma Agraria —la primera correspondería al reparto de la tierra—, consistente en los recursos necesarios para el aprovechamiento y explotación de la tierra, como crédito, riego, educación, obras de infraestructura en el medio rural, etc., etc.

No es posible que se vea a la Reforma Agraria en etapas, una primera, una segunda y, naturalmente con esta misma concepción del problema agrario, señalarán una tercera (después que también con esta segunda etapa, no logren que la Reforma sea el alivio a la miseria de la clase rural). Para que así, seguir escondiendo el fracaso de la Reforma y distorsionando el problema agrario ante la opinión pública.

La Reforma Agraria es única, el reparto de la tierra con los medios necesarios para su aprovechamiento, y sin ningún otro concepto que tienda a confundir. Si por estos caminos no ha tocado a su feliz término, es necesario emprender otros donde se logre su objetivo. Lo que ha pasado con esto es cerrar un capítulo dentro de la oratoria sexenal (puesto que ya no se puede seguir hablando de entregar más tierras) y abrir otro.

Durante este régimen, hasta 1968, se entregaron 10.257,998 has., beneficiando 167,525 ejidatarios (Según el Centro de Investigaciones Agrícolas). Como se puede ver en estos dos últimos regímenes, el reparto de tierras a cobrado nuevo impulso, aún así, es completamente ineficaces dichos repartos para resolver el problema agrario, pues la actual clase en el poder con su legislación agraria, deja al margen de toda posibilidad de poseer tierras a una población campesina de más de 3 millones, sumiéndola en la más desesperante miseria y explotación.

#### Cuadro No. 1.

Superficie de tierra distribuida en los regímenes presidenciales, 1916-1968.

| Presidente          | Período     | Ejidos | Ejidatarios | Superficie<br>Total en has. |
|---------------------|-------------|--------|-------------|-----------------------------|
| Venustiano Carranza | 1916/20     | 334    | 77,203      | 381,926                     |
| Alvaro Obregón      | 1921/24     | 759    | 161,788     | 1.715,531                   |
| Elías Calles        | 1925/28     | 1,667  | 301,587     | 3.173,149                   |
| Emilio Fortes Gil   | 1929        | 865    | 126,317     | 1.850,532                   |
| Ortiz Rubio         | 1930/32     | 1,041  | 117,091     | 1.492,308                   |
| Abelardo Rodríguez  | 1933/34     | 1,585  | 158,139     | 2.047,196                   |
| Lázaro Cárdenas     | 1935/40     | 11,347 | 771,640     | 20.074,704                  |
| Avila Camacho       | 1941/46     | 2,768  | 110,712     | 5.286,636                   |
| Miguel Alemán       | 1947/52     | 1,726  | 74,644      | 3,129,285                   |
| Ruiz Cortines       | 1953/58     | 1,094  | 55,292      | 3.469,958                   |
| López Mateos        | 1959/64     | 2,597  | 301,098     | 11.361,369                  |
| Díaz Ordaz          | 1965/(a 69) |        | 167,525     | 10.257,998                  |

Fuentes: Departamento de Estadísticas, del Departamento de Asuntos Agrarios y del Centro de Investigaciones Agrarias.

## **ESTRUCTURA AGRARIA ACTUAL**

El panorama que actualmente presenta el agro mexicano es el resultado de una vida de más de 50 años de la Reforma Agraria aplicada a nuestra realidad. De ahí la importancia de conocer nuestra realidad para saber el resultado de la Reforma, que desde su creación hasta nuestros días no ha tenido otra misión que la de liberar a la masa campesina de la explotación de que ha sido objeto. Creo que ya es hora de emitir un juicio sobre el principio de validez con que se ha desenvuelto. Con la edad que cuenta, es imposible pretender todavía decir que la Reforma no ha alcanzado su madurez; porque ya es factible examinar cuáles han sido sus frutos, tarea que pretenderemos realizar a continuación, en la forma siguiente.

**DISTRIBUCION DE LA TIERRA.** Las datos publicados por el Censo Agrícola nos permiten hacer un análisis de la estructura agraria de nuestra década del sesenta, censo que registra por un lado, la propiedad de los ejidos, y por el otro divide la propiedad no ejidal en predios de hasta cinco hectáreas y predios de más de cinco hectáreas, como observamos en el cuadro número 2 en dicha estadística, la que nos da una idea de la distribución de los predios; la superficie total; tierra de labor y tierra de riego, respecto de las tres categorías anteriores.

Estas cifras indican que el millón y medio de ejidatarios que han sido beneficiados con el reparto de tierras, y que constituyen más de la mitad de los dueños de predios en explotación en México, disponen de poco más del 40% de la tierra de labor, sean de riego o de temporal en el país. Si sumamos las parcelas ejidales (que por lo general resultan ser de un tamaño insuficien-

te para sostener adecuadamente una familia campesina) y los predios privados de menos de cinco hectáreas (que de manera aún más aguda acusan las características del minifundio), advertimos que el 84% de todas las unidades de explotación en el país poseen apenas el 49% de la tierra de labor. Dadas las características de suelos y climas que prevalecen en la mayor parte del territorio, pueden considerarse estos predios como unidades agrícolas subfamiliares, que ni absorben toda la actividad de la familia campesina, ni logran obtener el ingreso satisfactorio para la mencionada familia campesina.

## Cuadro No. 2

Distribución de la Tierra en 1960.  
(miles de predios y millones de has.)

| Categoría     | Número<br>de |    | SUPERFICIE |    |       |      |       |      |
|---------------|--------------|----|------------|----|-------|------|-------|------|
|               |              |    | Total      |    | Labor |      | Riego |      |
|               | Predios      | %  | Has.       | %  | Has.  | %    | Has.  | %    |
| Hasta 5 Has.  | 900          | 31 | 1.3        | 1  | 1.2   | 5.3  | .128  | 5.5  |
| Más de 5 Has. | 450          | 16 | 123.2      | 73 | 12.2  | 51.3 | 1.862 | 53.5 |
| Ejidos        | 1500         | 53 | 44.5       | 26 | 10.3  | 43.4 | 1.417 | 41.0 |

Fuente: IV Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1960, México, 1965.

(Ejidos; se refiere a ejidatarios con tierra. La categoría "predios mayores de 5 hectáreas" incluye predios comunales, federales, estatales, municipales, etc., que suman en total 9,200 predios. Las cifras están redondeadas).

Siempre ha existido una relación directa entre la tierra y el hombre. El número de la población campesina determina la cantidad de tierra para satisfacer esa demanda y la superficie de la tierra delimita las posibilidades de la satisfacción de esa demanda.

México ha tenido en años recientes, una de las tasas de crecimiento demográfico más elevadas del mundo, más de 3% al año, pero debido a la creciente migración del campo hacia la ciudad, así como el hecho de que, de un censo para otro, muchas comunidades rurales fueron clasificadas como urbanas (siendo el límite entre lo rural y lo urbano, los núcleos de 2,500 habitantes), la población urbana ha crecido a un ritmo muy superior a la población rural.

### Cuadro No. 3.

#### Población Económicamente Activa en la Agricultura (1930 a 1960)

| Población económicamente activa en el país                               | 1930      | 1940      | 1950      | 1960       |
|--|-----------|-----------|-----------|------------|
| Total  | 5.165,800 | 5.858,145 | 8.272,000 | 11.332,016 |
| Tasa de incremento   | —         | 13.4%     | 41%       | 37%        |
| Población Económicamente Activa en la Agricultura                        | 3.626,300 | 3.830,900 | 4.823,900 | 6.143,540  |
| Tasa de incremento   | —         | 5.6%      | 20.6%     | 33%        |
| Por ciento de la Población Económicamente Activa Agrícola sobre el Total | 70.2%     | 65.4%     | 56.0%     | 54.2%      |

Fuente: Censos de Población. 1930, 1940, 1950, 1960.

Si tomamos solamente la población económicamente activa durante estas tres últimas décadas, advertimos que el número de personas dedicadas a las actividades agropecuarias aumentó de 3.6 millones en 1930 a 6.1 millones en 1960, es decir hubo un aumento del 70%, pero su proporción con respecto al total de la fuerza de trabajo disminuyó de 70% en 1930 a 54% en 1960.

Todavía más de la mitad de la población activa en México se dedica a las actividades agropecuarias.

## Cuadro No. 4.

### Estructura Ocupacional en el Campo (en las tres últimas décadas) absolutos y relativos — miles de personas

|                                     | 1930  | %   | 1940     | %   | 1950  | %   | 1960    | %   |
|-------------------------------------|-------|-----|----------|-----|-------|-----|---------|-----|
| <b>Población agrícola</b>           | 3,626 | 100 | 3,831    | 100 | 4,824 | 100 | 6,143   | 100 |
| (Incremento)                        | —     |     | (5.6%)   |     | (26%) |     | (27%)   |     |
| <b>Agricultores sin tierra</b>      | 2,479 | 68  | 1,389    | 36  | 2,079 | 43  | 3,273   | 53  |
| (Incremento)                        | —     |     | (-43.9%) |     | (50%) |     | (57%)   |     |
| <b>Ejidatarios</b>                  | 537   | 15  | 1,223    | 32  | 1,380 | 29  | 1,524   | 25  |
| (Incremento)                        | —     |     | (128%)   |     | (13%) |     | (10.4%) |     |
| <b>Jefes de predios no ejidales</b> | 610   | 17  | 1,219    | 32  | 1,365 | 28  | 1,346   | 22  |
| (Incremento)                        | —     |     | (100%)   |     | (12%) |     | (-1.4%) |     |

(Stavenhagen, Rodolfo. "Neolatifundio y Explotación" Editorial N. T. México. 1968, p. 29, Fuente: Censos Agrícolas y de Población. Cifras correspondientes a los agricultores sin tierras fueron obtenidas por diferencias entre la población económicamente activa en la agricultura —censos de población— y los jefes de predios ejidales y no ejidales —censos agrícolas—, por lo tanto no corresponden a los que el censo de población registra como obreros, peones de campo).

De esta estructura agraria posrevolucionaria han resultado, en relación con la tenencia de la tierra, dos formas de características negativas a la Reforma, el minifundio y neolatifundio, las que analizaremos a continuación:

**Minifundio.** Su característica principal consiste en ser un predio de extensión pequeña y de tierras malas —tanto ejidal como privado—, al margen de todos los recursos que cuenta la agricultura para su mejoramiento y explotación. Según nuestro Censo Agrícola en la división que hace de los predios de hasta de cinco hectáreas y mayores de cinco hectáreas, considero que los primeros tienen todas las características del minifundio, aunque podría tener una extensión mayor, siempre que fuera una unidad de subsistencia familiar y no de producción para el mercado. La extensión de la tierra es completamente relativa, pues el denominador común del minifundio es la falta de los recursos para su aprovechamiento y la mala calidad de la tierra con que se cuenta.

Salvo en los casos de una horticultura diversificada y altamente eficiente, en tierras de riego (como en algunas partes de Tlaxcala o Puebla, por ejemplo, en las que hasta el cultivo de unas cuantas “melgas” puede producir ingresos satisfactorios), por lo general el minifundio está asociado a una agricultura pobre; de subsistencia (principalmente el maíz para el autoconsumo); realizada con pocos recursos económicos y a niveles tecnológicos bajos. Es aquí donde el subempleo y la desocupación se manifiestan en forma más notoria. Resulta incongruente, pero cierto, que la mayoría de los agricultores privados en México no tienen nada que hacer durante una gran parte del año.

En las zonas de alta densidad de población, en donde el minifundio está más acentuado (el centro de la República), la cantidad de tierras de labor es muy limitada para el número de población campesina que permanece ahí sin haber sido absorbidos por la industria.

Si bien es el sector ejidal hay muchos campesinos cuyas pequeñas parcelas individuales los hacen de hecho ser minifundistas, el minifundismo en toda su problemática se presenta en el sector privado de la agricultura.

Aunque el tamaño exacto de este tipo de unidades varía, por supuesto, de región a región de acuerdo con las condiciones del clima, agua y suelo, podemos tomar la medida de predios menores de cinco hectáreas (cifras que consigna el Censo Agropecuario) como adecuada a nuestros propósitos, y considerar que,

por lo general, estos predios tienen todas las características de los minifundios.

Los minifundistas privados también son el producto, si bien involuntario, de la Reforma Agraria; un resultado no previsto, pero casi inevitable, del reparto de la tierra. El propietario minifundista, a diferencia del ejidatario, no se encuentra ligado al Estado, y es bien poco lo que puede esperar de éste. Hasta cierto punto, sus intereses y los del ejidatario se complementan, sobre todo en lo que se refiere a la defensa de los precios agrícolas, al nivel de la producción y a la obtención del crédito barato, debiéndose tomar también en cuenta el hecho de que casi 300,000 ejidatarios son también propietarios de minifundios privados. Mediante la venta de sus productos, la necesidad de crédito y el trabajo asalariado complementario que realiza con frecuencia el minifundista, esta clase campesina se encuentra estrechamente vinculada a una burguesía rural cada vez más poderosa; a una clase alta regional que deriva su poderío no tanto de la propiedad de la tierra como del control monopolístico del comercio; de la distribución de bienes y servicios y del poder político. El minifundista se encuentra, por lo general, ante una estructura monopolística del mercado y del crédito que están fuera de su control, y esta forma de dominación es tan determinante para esta clase campesina como lo era el control del latifundista sobre su peón.

Es entre los minifundistas que se advierte un mayor grado de desempleo disfrazado. Muchos se dedican a otras actividades complementarias, como la pequeña artesanía (tal como la alfarería, los tejidos de palma, los trabajos en madera, sobre todo en las zonas indígenas), o al pequeño comercio en los tianguis regionales (también de preferencia en las zonas indígenas) o al trabajo de jornalero.

Los minifundistas privados, generalmente, son agricultores de subsistencia; viven marginalizados de los progresos económicos. Con su esfuerzo y trabajo y la manera en que se hallan integrados en las estructuras económicas regionales, contribuyen incluso al progreso de otras clases sociales. Las formas de explotación a que están sujetos son sutiles e indirectas y aparecen ante sus ojos como "las fuerzas impersonales del mercado".

Los minifundistas no están organizados políticamente; su potencial político es bajo, debido a su dispersión y su aislamiento y al hecho de que su integración en la estructura de clases no los enfrenta directamente a una clase social dominante que ellos puedan fácilmente identificar, del mismo modo que antes el peón identificaba a su opresor. Su mundo es pequeño y su visión del mundo es localista y limitada. Sienten el peso y con frecuencia protestan por la explotación de un cacicazgo local; pero son incapaces de advertir que es la propia política agraria nacional la que mantiene el sistema que los condena a niveles ínfimos.

**Neolatifundio.** Es todo lo opuesto al minifundio. Es una extensión mayor que la señalada por la ley y protegida por la misma ley, es decir que, valiéndose de los resquicios de la ley, han burlado a la justicia torciendo el sentido de la ley.

En efecto, la Reforma Agraria no ha producido una redistribución equitativa de la tierra en México, aunque la situación es incomparablemente mejor de lo que era antes. La hacienda tradicional ha desaparecido efectivamente del escenario agrario nacional, a excepción tal vez de algunas regiones remotas de Chihuahua o Chiapas, pero la gran propiedad que monopoliza tierras, aguas y demás recursos, en perjuicio de los pequeños cultivadores (tanto privados como ejidales) sigue siendo más la norma de la excepción en muchas partes del país. Para burlar la legislación agraria, las grandes propiedades son fraccionadas aparentemente y registradas a nombre de familiares del terrateniente o de prestanombres. Así se han constituido los nuevos latifundios, sobre todo en las ricas regiones irrigadas del Noroeste. Por ejemplo, en el Valle del Yaqui, 85 propietarios controlan 116,800 hectáreas de riego, que están a nombre de 1,191 personas, es decir, cada propietario tiene en promedio 1,400 hectáreas (datos del Ing. Emilio López Zamora). No hay estadísticas que permitan cuantificar el fenómeno, pero basta con leer las denuncias de los campesinos de todas partes de la República para comprender que el neolatifundismo está mucho más extendido de lo que hacen suponer las cifras censales.

El neolatifundismo no es un fenómeno aislado, y no puede ser tampoco atribuido a factores circunstanciales. Es simplemen-

te el resultado natural de la actual estructura de poder, o sea de la estructura de clases en el país. Por cada latifundio "rescatado" para la nación con todo el despliegue de que son capaces las "relaciones públicas", hay cientos de otros que se van formando todos los días. Para frenar este proceso, la legislación agraria actual es ineficiente, el aparato administrativo es incapaz y la clase dominante es renuente. No importa que muchos funcionarios tengan realmente la intención de acabar con el latifundismo y de cumplir con la letra y el espíritu de la Reforma Agraria. En un sistema capitalista basado en el principio del lucro, la acumulación de recursos y riquezas en manos individuales es la fuerza motriz de la economía; sería ingenuo pensar que la agricultura pudiera escapar a esta ley, por lo que, como tanto en el sector privado como en el ejidal se presentan las características del neolatifundio.

Pese a la extensión del neolatifundio, no hay que exagerar su importancia en la estructura agraria actual. No hay nada que opaque más el conocimiento de la realidad agraria contemporánea, que la insistencia en que para resolver el problema agrario y distribuir la tierra. Esto podrá seguirse haciendo durante algún tiempo, sobre todo para satisfacer las necesidades de la retórica oficial; pero las características esenciales del problema actual son otras. Reducir el problema agrario a la existencia de unos cuantos latifundios de tipo tradicional o simulados, es desviar la atención de la verdadera problemática agraria. Para acabar con el neolatifundismo sería necesario modificar la Constitución y formular y poner en práctica una nueva política agraria, muy diferente de la actual y aunque esto parece poco probable a primera vista, no sería remoto que las presiones acumuladas de una creciente población agrícola minifundista y sin tierras, obligaran a la burguesía a sacrificar nuevamente, en intereses de su propia supervivencia, a su fracción rural, tal como ya lo hizo una vez en lo que va de este siglo.

LA DISTRIBUCION DEL CAPITAL EN EL AGRO. A diferencia de lo que ocurre en otros países, en donde las investigaciones sobre la riqueza y sobre el capital nacional han merecido creciente atención desde hace décadas, en México poco se ha

trabajado hasta ahora en el estudio sistemático del potencial productivo. En parte, quizá ello obedece a que se sigue una política económica de corto alcance y en buena medida empírica.

A principios del siglo XIX, el ilustre Alejandro de Humboldt vino a América, y tras de recorrer vastas regiones del continente, al conocer lo que entonces era oficialmente la Nueva España, escribió: "México es el país de la desigualdad". Desde entonces han transcurrido muchos años, más de un siglo y medio en realidad y en ese lapso México logró su emancipación política; perdió más de la mitad de su territorio en una guerra de rapiña; sufrió la agresión extranjera; derrotó en el campo de batalla a la facción conservadora apoyada por el clero; fue víctima de una larga dictadura y vivió una sangrienta revolución social que dejó en los campos de combate alrededor de un millón de seres humanos. En es siglo y medio cambiaron muchas cosas, y quizá quedó poco de lo que Humboldt consideró característico de la Nueva España. Mas a pesar de esos cambios; a pesar del camino recorrido y de que la Nación no es hoy lo que fue hace cincuenta o cien años, México sigue siendo el país de las desigualdades.

Del total de tierras censadas en 1960, que fueron 169 millones de hectáreas se estima que alrededor del 25% son ejidales y el resto "pequeñas propiedades". De las tierras de labor, la proporción ejidal alcanza a poco más del 40%, aunque en realidad muchas de las tierras agrícolas ejidales, sobre todo cuando son de riego están bajo el control de grandes y medianos agricultores, principalmente en forma de arrendamiento. La extensión ocupada por predios mayores de 200 hectáreas es todavía importante estimándose en más de 13.1 millones de hectáreas.

De estas tierras censadas, solamente corresponden a tierras de labor 23.5 millones de hectáreas, y de riego 3.4 millones de hectáreas localizándose el grueso de las tierras de riego en el norte y noroeste del país, destacando entre los Estados más favorecidos; Sonora, con 555,000 has., Tamaulipas con 318,000 has., Coahuila con 300,000 has., Sinaloa con 267,000 has., y Baja California y Chihuahua con cerca de 230,000 has., cada uno. En la zona central tienen considerables extensiones de riego: Mi-

choacán 250,000 has., Guanajuato 200,000 has., y Puebla 160,000 has.

Incluyendo el valor de la tierra, se considera la riqueza agrícola nacional en 98.787 millones de pesos; pero excluyendo el valor de la tierra, dicha suma se reduce a 29.343 millones; pero excluyendo las existencias ganaderas, el capital agrícola propiamente dicho se reduce a ia muy modesta cantidad de 8.400 millones de pesos. más o menos. El principal valor lo forma la maquinaria, implementos y vehículos, seguido de obras y equipos para riego y construcciones de diversas clases. En casi todos los componentes del capital agrícola, por otra parte, el predominio de las explotaciones privadas es evidente.

El capital destinado a maquinaria, implementos y vehículos se distribuye como sigue:

Cuadro No. 5.

Distribución del capital en maquinaria, implementos y vehículos (millares de pesos).

|                       | Número    | Valor     | %     |
|-----------------------|-----------|-----------|-------|
| Total                 | 3,514,624 | 4,317,441 | 100.0 |
| Arados                | 2,386,360 | 566,575   | 13.1  |
| Sembradoras           | 92,592    | 112,271   | 2.6   |
| Rastras               | 83,900    | 216,591   | 5.0   |
| Cultivadoras          | 224,163   | 348,189   | 8.1   |
| Trilladoras mecánicas | 9,213     | 266,808   | 6.2   |
| Tractores             | 54,537    | 1,410,157 | 32.7  |
| Camiones              | 40,411    | 762,668   | 17.7  |
| Otros                 | 263,448   | 634,182   | 14.6  |

Fuente: Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1960.

La distribución del capital es muy defectuosa. El 63.7% del total corresponde a pequeñas propiedades, quedando el 36.3% restante a los ejidos. Geográficamente las zonas norte, Pacífico norte y centro participan con el 87.8% en tanto que, por entidades, Sonora y Chihuahua exhiben inversiones acumuladas de más

de 500 millones de pesos cada una, Tamaulipas de 450 y Coahuila, Durango, Sinaloa, Veracruz y Baja California, de entre 200 y 260 millones cada una; en muchas entidades dichas inversiones no alcanzan siquiera 25 millones de pesos.

Abundan los datos que dan cuenta de que el proceso de acumulación en la agricultura es lento y accidentado y de que, no obstante el desarrollo de ciertos sectores, la agricultura mexicana sigue descansando en una planta productiva insuficiente y pobre y en una técnica atrasada y muchas veces rudimentaria. Si bien ha aumentado apreciablemente, por ejemplo, el parque de tractores y el uso de implementos modernos en los últimos treinta años, los índices de mecanización son todavía bajos y el examen del capital rural revela sorprendentemente anacronismos. Se siguen utilizando alrededor de 1,100,000 arados de palo; el número de trilladoras mecánicas (combinadas) es apenas de poco más de 3,800 unidades; el stock de camiones sólo llega a 40,000 —que por cierto se concentran fundamentalmente en Chihuahua, Sonora, Baja California, Tamaulipas y dos o tres entidades más— y los tractores disponibles (alrededor de 55,000) en casi un 80% corresponden a explotaciones privadas.

Mientras que el 40% de los predios o explotaciones agrícolas existentes sólo absorbe poco más del 2% del valor total de 92,787 millones. El 1.6% acapara el 67.2% de la riqueza agrícola, o sea 62,167 millones de pesos repartidos en tierras, mejoras permanentes, construcciones e instalaciones, maquinaria y equipo, etc., relación por cierto que, lamentablemente e increíblemente, se acerca al grado de concentración de la agricultura porfirista de hace más de medio siglo, en la que el 2% de los agricultores llegó a tener en su poder el 70% de la tierra. Bien podríamos tener la impresión que estamos viviendo la "paz porfiriana".

A una concentración tal del capital agrícola, no es extraño que corresponda una muy semejante del ingreso agrícola, observándose a este respecto que, mientras el 97% de los productores obtiene el 30% de ese ingreso, una minoría insignificante, de apenas el 3% se queda con cerca del 70% del fruto de las ventas de la producción (19).

## **INOPERANCIA DE LA REFORMA AGRARIA EN NUESTROS DIAS.**

**LIMITACION AL REPARTO DE LA TIERRA.** La Reforma se ha llevado a cabo mediante la entrega de tierras a los campesinos. En nuestros días se ha presentado un problema sin solución ninguna mediante estos cauces. Puesto que la superficie de tierras de labor es limitada y la población rural ha ido en aumento. Nos encontramos en un callejón sin salida, es decir ya no hay más tierras que repartir y existe una gran masa campesina que demanda el cumplimiento del principio básico de la Revolución; la desaparición de la explotación en el campo, que se lograría mediante la entrega de tierras al campesino desposeído, para su liberación y aumento de su nivel económico-social de vida. Es en esta forma como se consagró un derecho social en nuestra Carta Magna, sellando el compromiso con el contingente rural que participó (nuestra revolución fue eminentemente rural). Del cumplimiento de este principio depende el equilibrio de nuestra sociedad, surgida de la Revolución de 1910 y plasmado en la Constitución de 1917.

Al señalar la inoperancia de la Reforma Agraria, no lo hago desde un punto de vista negativo, negando su participación constructiva en la superación del hombre del campo, sino para señalar que ya no es satisfactoria en nuestros días. Es necesario revisar el camino seguido, porque el sendero que conduce a la Reforma ya no reporta ningún beneficio. Quien pretenda señalarla como válida para el alivio de las clases rurales, está ciego o está mintiendo. Es necesario señalarle cauces más radicales y precisos para que cumpla el objetivo para que fue creada.

Ya no hay tierras que repartir que alcanzara a cubrir la demanda de los campesinos sin ellas; pero sí, en cambio, mucha miseria. ¿A dónde vamos si la Reforma Agraria no ha resuelto

la situación del campesino a quien le entregó tierras y han quedado un número doble esperándolas? Tomar la postura de decir que la Reforma Agraria cumplió, y ahora le toca a la industrialización absorber esta gran masa rural para aliviar su miseria, sería desconocer toda una realidad. Nosotros somos un país agrícola, y no podemos dejarlo de ser por un deseo trasnochado y convertirnos en un país industrial. Es necesario todo un proceso económico para lograrlo. De ahí la importancia de tratar de resolver nuestro problema agrícola y no taparnos los ojos ante él, puesto que no puede haber industrialización si no hay mercado; y no hay mercado si no existe una demanda; y no hay demanda satisfactoria si no hay un poder adquisitivo de la masa. Es necesario, pues incorporar nuestra población rural al desarrollo.

**Campe sinos con derecho a tierras.** Ahora nos interesa destacar el número de campesinos que solicitan tierras por carecer de ellas. Examinemos diversas cifras:

Según el ingeniero Joaquín Franco Bencono, en 1965 eran 1.500,000 campesinos solicitantes.

Según el Centro de Investigaciones Agrarias, en 1967 eran 3.000,000 campesinos solicitantes.

El ingeniero López Zamora estima que en 1968, son . . . . . 2.000,000 campesinos solicitantes (20).

Estas cifras, unidas a las de los sujetos agrarios con sus de chos a salvo, que se estiman de 500 mil a 1 millón, demuestran la magnitud del problema.

Según nuestro cuadro número 4, en 1960 los agricultores que formaban la población económicamente activa eran 6,143,000 de campesinos, y carecían de tierra 3,273,000 campesinos, que era el 57%. En 1968 la población económicamente activa en el campo es de 7,296,857, donde tuvo un aumento de más de un millón, y en consideración a la limitación de tierras a la deman-

da de la población campesina, este aumento tuvo que reflejarse necesariamente en los que carecían de ella. Debemos concluir que son hoy cerca de 4 millones de campesinos sin tierras.

Tomando en cuenta cualquier cifra, por conservadora que sea, del campesino sin tierras, es de tal magnitud, que la tierra existente susceptible de afectación, como las que se encuentran bajo una simulación de pequeñas propiedades, como abrir nuevas tierras al cultivo, aumentar la superficie de riego, tendremos que afirmar que son insuficientes para dotar a la totalidad de nuestros campesinos.

**Tierra Insuficiente.** Se ha especulado mucho sobre la cantidad de tierras aún disponibles para dotar a la población rural que carezca de ella. Cálculos realizados por el Centro de Investigaciones Agrarias señala que, de acuerdo con la legislación vigente, no podrán recibir tierras más de 300,000 campesinos. Mediante la apertura al cultivo de nuevas tierras, podrían ser dotados en lo futuro unos 350,000 campesinos más (21). Esto quiere decir que prácticamente se han agotado las posibilidades de redistribución de la tierra bajo las leyes agrarias actuales.

Según el Ing. Tamayo, sobre el latifundio simulado y la tierra que pudiéramos obtener de ellos para continuar el reparto, nos dice lo siguiente: "En gran parte se tratan (refiriéndose a los latifundios simulados) de predios que tienen dos o más veces la superficie señalada por la ley para la pequeña propiedad y, acaparada en una sola persona.

Varias veces he intentado calcular el área de esas tierras y estimo que, en promedio, son aproximadamente el 10 por ciento de la superficie de riego en los Valles de Mexicali, Yaqui, Culiacán, Costa de Hermosillo, Valle del Mayo y Valle Fuerte, además del Desierto de Altar y una área menor en el Valle de Matamoros. Concretamente, en conjunto, dentro de las comarcas señaladas anteriormente, difícilmente rebasan la cifra de 120 mil hectáreas..." más adelante agrega "...y que actualmente se encuentran en manos violadoras del Código Agrario, cantidad que se ha exagerado, la cual estimo que oscila de 200 mil a 300

mil hectáreas en total, considerando las otras zonas del país" (22). Estas son las hectáreas que se podrían obtener de los neolatifundistas y como se ve a todas luces son insuficientes para satisfacer la demanda de tierras.

**SUBOCUPACION RURAL.** La imposibilidad del cumplimiento del principio "la tierra es de quien la trabaja", se ha formado una gran masa campesina de asalariados eventuales, constituyendo, juntamente con el minifundista privado como el ejidatario (puesto que la extensión de la propiedad o de la parcela, no alcanzan a dar ocupación e ingreso pleno), el sector agrícola asalariado.

Su situación es tan crítica que no pueden establecer un mínimo de condiciones de contratación, llegando a prestar sus servicios con tal que les den el alimento. Así, este obrero rural que no cuenta con ninguna prestación social; que su salario es siempre inferior al mínimo señalado por la ley, constituye la clase más explotada y miserable de los estratos de nuestra sociedad.

La subocupación se deja sentir en la necesidad que tienen los ejidatarios y parvifundistas de redistribuir su parcela entre varios de sus hijos cuando no tienen otras oportunidades de empleo (existiendo un desaprovechamiento de fuerza física, por no tener la oportunidad donde emplearla). No es raro encontrar, por ejemplo en los Estados de Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Morelos, México, Oaxaca, miniparcels de una, media y hasta un cuarto de hectárea. La creciente subdivisión de las parcelas, sin una consecuente elevación de la productividad, obedece a que no hay suficientes fuentes de trabajo para los hijos de los campesinos, como también se debe a que hay un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra.

Uno de los más importantes problemas que traban el desarrollo de la agricultura es el de la subocupación rural, que no es más que el complemento de un círculo vicioso, si consideramos el dramático testimonio de contemplar un sistema de organización social que ha demostrado su incapacidad para dar empleo permanente y dotar de educación a los campesinos.

Se puede considerar que el subempleo rural contiene varios aspectos que es conveniente señalar: a) es una inactividad en donde se desperdicia la mano de obra, b) el subempleo tiene como característica fundamental la de ser involuntario, c) se manifiesta en el momento mismo en que toda, o parte de la mano de obra agrícola, tiene trabajo temporal y en el que para subsistir se ve obligado a utilizar parcialmente su tiempo en actividades remunerativas en las cuales el salario es todavía más bajo, o bien no recibe ningún salario. En los casos más extremos, el fenómeno se manifiesta en desempleo, o en lo que algunos economistas y sociólogos han dado en llamar "ocio rural".

En los países subdesarrollados —México no es la excepción— el recurso productivo más abundante es su propia fuerza de trabajo; en consecuencia, en la medida en que una situación determinada la fuerza de trabajo se emplee totalmente, se estará logrando el máximo de producción posible, independientemente de si la productividad es alta o baja. Sin embargo, resulta paradójico que exista fuerza de trabajo disponible en abundancia, aunque sea no calificada en su mayoría, y que siendo uno de los recursos más importantes para salir del subdesarrollo, no se le pueda dar ocupación plena.

**Magnitud de subempleo.** Aún cuando no se dispone de elementos estadísticos que permitan apreciar, con mayor rigor posible la magnitud del desempleo rural, tomaremos indicadores indirectos que testimonian su existencia. Tales son los casos de la emigración del campo a la ciudad; la utilización de tierras de cada vez de menor calidad para fines agrícolas; la existencia de la agricultura trashumante en algunas zonas del país; el incremento del minifundio; la existencia de salarios bajos en el medio rural, si bien hay que aclarar que todos estos fenómenos no son exclusivamente consecuencia de la subocupación agrícola.

Existen algunas estimaciones, como la de Edmundo Flores, que dice en su Tratado de Economía Agrícola. Pág. 366: "Suponiendo que en realidad el total de población económicamente activa dedicada a actividades primarias, o sea 6.3 millones de personas, tengan ocupación productiva, hay que ad-

vertir que entre el 25 y el 40 por ciento, trabajan en promedio únicamente 4 o a lo sumo 5 meses por año, lo que equivale a 150 jornadas de trabajo, repartidas en un período de 3 meses". En el mismo trabajo, líneas más abajo de la cita anterior, afirma: "Es probable que pudieran abandonar la agricultura dos millones de campesinos, sin que disminuyera el volumen de producción, ni el ritmo de crecimiento del producto y sí, en cambio, lográndose que quienes permanecieran en el campo aumentaran su ocupación y su nivel de ingreso".

Es casi cerca de lo imposible cuantificarlo con las cifras existentes. Pero el desaprovechamiento del recurso humano en nuestra agricultura y la miseria tan drástica del subocupado, que basta con acercarse al campo para comprobarlo.

**Su Origen.** Tratamos de encontrar las causas que originan la subocupación: a) La inexistencia de tierras para todos los campesinos, b) Las parcelas o pequeñas propiedades, que no producen empleo y subsistencia plena, c) El crecimiento demográfico rural, que convierten al campesino en subocupado y asalariado rural.

Esta miseria y subocupación en nuestro sistema económico, se refleja en la demanda efectiva de productos agrícolas, que esta a su vez es la determinante y la rectificadora a corto y a largo plazo de la magnitud de la producción agrícola y de los tipos de productos que se elaboren. El mecanismo a través del cual se manifiesta es el de los precios. En aquellos casos en que la demanda efectiva resulte ser mayor a la cantidad de productos agrícolas ofrecidos, los precios de los mismos tenderán a aumentar, y los agricultores sentirán el deseo de aumentar el volumen de productos agrícolas en el período siguiente; por el contrario, si la demanda efectiva es menor que la magnitud de la producción agrícola ofrecida, los precios tenderán a bajar y los agricultores procurarán restringir la producción del siguiente ciclo.

Cuando los productores agrícolas vean que la demanda de sus productos está aumentando, tratarán de incrementar la producción, pero para lograrlo necesitarán contratar más mano de obra. Si por el contrario, la demanda y los precios disminuyeran,

los productores restringirán la producción y se verán obligados a desocupar trabajadores. Es la ley de la demanda y la oferta la que repercutirá sobre la producción, y ésta, a la vez, influirá en la ocupación o desocupación del elemento humano en el campo.

Esta demanda efectiva no refleja las necesidades de una población, sino su potencial económico para sus satisfacciones. Y esta demanda efectiva de productores agrícolas es mucho menor a la cantidad de productos que potencialmente se podrían obtener si se ocupara totalmente a la mano de obra agrícola. Nuestra situación es, que necesitamos más bienes y los podemos producir; pero es nuestra estructura económica la que lo impide, basada en la explotación y en el lucro en beneficio de una minoría.

**Subalimentación.** Es de todos conocido que México está mal alimentado y que el hambre se ha enseñoreado, como fenómeno crónico, en los estratos de la población de más bajos ingresos.

En el estudio titulado "La Magnitud del Hambre en México", se llegó a la conclusión de que en 1958, en el consumo diario de calorías hay un 21% en déficit en promedio respecto a las 2,500 necesarias normalmente, es decir, sólo se consumían en promedio para el país 1,985 calorías por persona. Pero más importante es lo que se añade más adelante: "Este faltante de calorías refleja solamente la situación de aquellas familias que hicieron consumo, aunque menos del normal, de los alimentos principales ya mencionados —carne leche y huevos—; pero la realidad acusa que el 15% de la población de México sufrió hambre porque sólo consumió esencialmente frijoles, tortilla y chile" (23).

El problema de la subalimentación se presenta tanto en la ciudad como en el campo, pero en este último adquiere caracteres más dramáticos y crónicos, de generaciones en generaciones.

La producción agrícola no se va a impulsar por el solo hecho de que haya subalimentación o hambre, así haya millones y millones de seres hambrientos. Únicamente se impulsará hasta donde el nivel de la demanda efectiva lo exija. ¡Pobres de los

agricultores que producen más de lo exige la demanda efectiva! Perderán inevitablemente, y entre más produzcan más grandes serán sus pérdidas.

En la estructura del capitalismo la que determina cuánto producir, qué producir y para quién producir. Si se produce, es para obtener una ganancia, pues no son las necesidades sociales las que determinan lo que se deberá producir. Dentro del actual sistema social, la producción crecerá o disminuirá en función de las perspectivas de ganancias y, por ende, sólo se producirá lo que deje ganancias. Que para obtener ganancias es necesario producir algo que satisfaga necesidades, es cuestión que nadie refuta; pero tampoco se puede negar que la producción se efectúa sólo por las perspectivas de ganancia.

Esto es lo que señala el fracaso de la política agrícola del actual Gobierno. Pretender elevar la producción para elevar la dieta del país. Esto es una gran mentira la elevación de la dieta de las clases populares, no se logrará simplemente mediante el aumento de la producción sino en una distribución de nuestra riqueza.

La forma de funcionamiento del capitalismo en la agricultura mexicana está dando lugar, como en otros muchos países, a estos dos grandes fenómenos: a) Por el lado de la oferta de productos agrícolas, el sistema es cada vez menos capaz para absorber a toda la mano de obra agrícola disponibles para ser ocupada, cuando por consecuencia, desocupación y subocupación en el campo; b) Por el lado de la demanda de productos agrícolas, el sistema está llevando cada vez un mayor número de personas a la subalimentación y al hambre.

## CONSIDERANDOS Y CONCLUSIONES

1.—La Revolución mexicana, como una lucha de clases, tuvo la finalidad de cambiar la estructura económica del país, y en la Constitución de 1917, sienta los pilares donde descansará el nuevo orden y equilibrio de la sociedad.

2.—El artículo 27 Constitucional, determina la base de la Reforma Agraria, sellando así su compromiso con las clases rurales, la introducción de esta materia le da un matiz social a la Constitución, plasmando así las necesidades de la clase desposeída. que obedeció, más que a un humanismo burgués, a la necesidad imperiosa de una demanda de la clase campesina.

3.—El objetivo de la Reforma Agraria no consiste más que en la respuesta a la satisfacción de la demanda planteada por el sector rural, teniendo como principio rector una distribución de la riqueza en el campo.

4.—Los fines inmediatos perseguidos por el Constituyente fueron: a) la desaparición del latifundio; b) determinar las nuevas formas de propiedad rural; c) llevar a cabo la entrega de tierra a los campesinos que carecieran de ella. Los fines mediatos serían: a) liberar al peón de la explotación inhumana de que era objeto y b) rescatarlo de la miseria en que vegetaba, elevando su nivel de vida.

5.—Desde el principio de la iniciación de la Reforma Agraria, no se tuvo conciencia plena de sus alcances y del camino a seguir para lograr los objetivos, que no se han logrado a cincuenta y dos años de distancia.

6.—El latifundio feudal, que caracterizó toda la época anterior, centro político, económico y social del porfiriato, donde al-

rededor de él se desenvolvía la vida, hoy no existe a excepción de algún lugar apartado.

7.—El neolatifundio aún cuando guarda cierta semejanza, ni remotamente puede equipararse al antiguo latifundio, puesto que no constituye el centro de la vida rural, ni el soporte donde descansa la estructura económica. No es posible únicamente pretender que ha esto se redujo la Reforma Agraria, pero sí constituye un aspecto positivo.

8.—Al determinar las nuevas formas de propiedad rural, surgen dos formas negativas de propiedad, como resultado de la nueva estructura: el minifundio y el neolatifundio. En el primero se trata de una propiedad o posesión de tierra; de extensión pequeña y de mala calidad; a margen de los recursos necesarios para su aprovechamiento con una producción de autoconsumo; que imposibilita el desarrollo de la agricultura nacional y al no poderse incorporarlo como unidad de producción al mercado, tampoco se puede elevar al estandar de vida del campesino. La segunda forma no es más que un latifundio simulado, aparentemente cumpliendo con los requisitos de la ley, donde la gran extensión de tierra se encuentra fraccionada entre prestanombres o familiares.

9.—El ejido, como parte de la nueva estructura agraria, desde su iniciación ha sido llevado de la mano por una ciega, donde sólo tropezones y retrocesos ha tenido y su función no se ha percibido en forma clara, con excepción del régimen de Cárdenas.

10.—En cuanto la entrega de tierra a los campesinos que carecieran de ella, la que está por terminar, después de más de cincuenta años, fue llevada a cabo en la forma más deficiente y más tardada. Muchos en este lapso murieron sin alcanzarla y millones vivirán sin ninguna esperanza de poseerla en los términos de esta legislación.

11.—En este sexenio terminará el reparto de tierras, dejando al margen a más de 3 millones de campesinos sin ellas, pudiendo afirmarse que aquellos campesinos que sí recibieron el beneficio de que se les dotara de tierra, en su mayoría siguen en una situación precaria.

12.—La Reforma Agraria no ha alcanzado su finalidad mediata, que tuvo como fin la liberación del campesino de la explotación de que era objeto y su elevación del nivel de vida. La explotación continúa y la miseria persiste; el salario está por debajo del mínimo señalado a las zonas, que en el mejor de los casos es de 10 a 15 pesos por jornada, cuyo salario en relación con el devengado en la época porfirista, que era 2 ó 3 reales, guarda más o menos el mismo poder adquisitivo con los productos de primera necesidad.

13.—En la actualidad, las condiciones de trabajo no ofrecen ninguna garantía o prestación que proteja a la gran masa asalariada del campo.

14.—Anteriormente la diferencia de clases estaba determinada por la posesión de la tierra, hoy no necesariamente es el factor que las determina, sino la concentración del capital, el que agudiza las diferencia entre las clases rurales.

15.—Tanto ejidatarios como minifundistas sin capital son propietarios o poseedores de la tierra, juntamente con los grandes agricultores que sí cuentan con los recursos necesarios, y es imposible pretender que con la entrega de tierras y la limitación de la pequeña propiedad privada, se ha podido llevar a cabo entre los primeros la distribución de la riqueza en el campo.

16.—Los pobres logros de la Reforma Agraria se han pretendido explicar aduciendo que el reparto de la tierra es la primera fase de la "Reforma Agraria Integral", correspondiéndole a la segunda etapa la entrega de los medios para el aprovechamiento de la tierra repartida. Tanto el nuevo concepto como la explicación sólo sirvieron para esconder todo el fracaso, hasta nuestros días, de la Reforma.

17.—No es posible tratar de ver el problema en etapas, pues la Reforma Agraria es única: el reparto de tierras en los medios necesarios para su total aprovechamiento.

18.—La Reforma Agraria es inoperante en nuestros días, y es necesario llevarla por caminos más radicales donde toque, a su feliz término, su objetivo.

- (1) Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Talleres de Industrial Gráfica. México, 1941. p. 64.
- (2) Morelos, José María. "Primer Centenario de la Constitución de 1824". Publicación de la Cámara de Senadores. Talleres Gráficos Soria. México, 1924. pp. 12 y 13.
- (3) Dublan, Manuel y Lozano, José María. "Legislación Mexicana". Edición Oficial. Imprenta del Comercio, a cargo de Dublan Lozano, hijo. México, 1876. VIII. p. 105.
- (4) Ariaga, Ponciano. Discurso. "Problemas Agrícolas e Industriales de México" No. 2. Vol. IV. México, 1952. pp. 173 y 174.
- (5) Dublan y Lozano. op. cit. T. VIII. pp. 680 a 683.
- (6) Ortiz Rubio, Pascual. "La Revolución de 1910". Herrero Editores. México, 1919. pp. 13 a 17.
- (7) López Portillo y Rojas. "Elevación y Caída de Porfirio Díaz". Librería Española. México, 1921. p. 89.
- (8) Andraca, M. y Fatiño, E. de la revista "Problemas Agrícolas e Industriales de México". Vol. III, No. 1. México, 1952. p. 33.
- (9) Greelman, James. "Entrevista Díaz-Greelman". Imprenta Universitaria, México, 1963. pp. 18 y 19.
- (10) Silva Herzog. "La Revolución Mexicana". Fondo de Cultura Económico. México, 1964. T. 1. pp. 123 a 125.
- (11) Silva, José D. "Fuente de Información de la Revolución Mexicana". Casa Ramirez Editores. México, 1957. p. 23.
- (12) Mancisidor, José "La Revolución Mexicana". El Gusano de Luz. México, 1958. pp. 127 y 128.
- (13) Silva, José D. "Fuentes de Información de la Revolución Mexicana" Casa Ramírez Editores. México. 1957. pp. 30, 31 y 32.
- (14) Silva, José D. op. cit. pp. 45, 46 y 47.
- (15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

- (16) Tannenbaum, Frank, "La Revolución Agraria Mexicana". Tomado de la revista 'Problemas Agrícolas e Industriales de México'. Vol. IV Núm. 2. México, 1952. p. 103.
- (17) Obregón, Alvaro. Campaña Política. 1920-1924. Recopilación de Luis N. Ruvalcaba. México, 1933. T. 1. 398 y 399.
- (18) Bassoles, Narciso. Obras. Fondo de Cultura Económico. México, 1964. p. 587.
- (19) Todos los datos de este capítulo fueron tomados: Alonso Aguilar M. y Fernando Carmona. "México: Riqueza y Miseria". Editorial N. T. México, 1967.
- (20) Estas cifras fueron dadas por el Ing. Jorge L. Tamayo, en la conferencia sustentada en noviembre 29 de 1968, como comentarista de la ponencia del Ing. López Zamora, en el Instituto Mexicano de Recursos Renovables.
- (21) Reyes Osorio Sergio. "Estructura Agraria, Demografía y Desarrollo Económico". Revista Planificación, No. 1. México, 1968.
- (22) Ing. Jorge L. Tamayo, op. cit.
- (23) Flores, Ana María, "La Magnitud del Hambre en México". S. I. C., México, 1961. p. 23.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Alonzo y Carmona, Fernando. "México: Riqueza y Miseria". Editorial, N. T. México, 1967.
- Bassoles, Narciso. "Obras". Fondo de Cultura Económico. México 1964.
- Cue Canovas, Agustín. "Historia Social y Económica de México". Talleres de Industrial Gráfica. México, 1964.
- López Gallo, Manuel. "Economía y Política en la Historia de México". Ediciones Solidaridad. México, 1965.
- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario Mexicano". Editoriales Porrúa. México, 1964.
- Molina Enriquez, Andrés "Los Grandes Problemas Nacionales". Imprenta de A. Carranza e Hijos, México, 1909.
- Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Fondo de Cultura Económico. México, 1969.
- Silva Herzog, Jesús. "La Revolución Mexicana". Fondo de Cultura Económico. México, 1964.

# **BASES LEGALES DE LA REFORMA AGRARIA Y SU INOPERANCIA EN NUESTROS DIAS**

## **I N T R O D U C C I O N**

### **Cap. I ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD RURAL EN MEXICO.**

- A) Periodo Azteca-Maya.
- B) La Nueva España.
- C) México Independiente.
- D) Leyes de Reforma.
- E) Epoca Porfiriana.
- F) Movimiento Revolucionario.

### **Cap. II PRINCIPALES LEYES AGRARIAS**

#### **A) Bases Legales de la Reforma Agraria.**

- 1) Ley del 6 de Enero de 1915.
- 2) Artículo 27 Constitucional.
- 3) Reformas al Artículo 27 Constitucional.

#### **B) Estructura Legal del Ejido.**

- 1) Como Núcleo de Población.
  - a) Organización. b) Régimen de propiedad.
  - c) Fondo común.
- 2) Como Sociedad de Crédito.
  - a) Funciones de las sociedades. b) Organización. c) Operaciones. d) Funcionamiento de las sociedades de crédito.

**Cap. III PROYECCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA EN SU DESARROLLO**

- A) Venustiano Carranza, Alvaro Obregón, Elías Calles, y el período 1928-34.
- B) Lázaro Cárdenas.
- C) Avila Camacho, Miguel Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz.

**Cap. IV ESTRUCTURA AGRARIA ACTUAL**

- A) Distribución de la Tierra.
  - 1) Minifundio.
  - 2) Neolatifundio.
- B) La Distribución del Capital en el Agro.

**Cap. V INOPERANCIA DE LA REFORMA AGRARIA EN NUESTROS DIAS.**

- A) Limitación al Reparto de la Tierra.
  - 1) Campesinos con Derecho a Tierra.
  - 2) Tierra Insuficiente.
- B) Subocupación Rural.
  - 1) Magnitud del Subempleo.
  - 2) Su origen.
  - 3) Subalimentación.

**Cap. VI CONSIDERANDOS Y CONCLUSIONES**