

# PROCESO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA REFORMA AGRARIA

*Mamuel MESA A.*  
*Universidad de México*

EL PROCESO de la Reforma Agraria Mexicana, como todo proceso revolucionario ha sido una evidente manifestación de la lucha de clases, entre quienes detentan la propiedad de la tierra y los que carecen de ella. La clase terrateniente o latifundista de México representó hasta 1910 la fuerza económica y el sostén más firme del régimen imperante hasta ese año y los campesinos y trabajadores agrícolas, la mayor proporción de la población económicamente activa de nuestro país. El antagonismo de intereses entre una y otra, las diferencias en su situación económica y su condición social que eran de una irritante desigualdad, fueron la causa determinante de la revolución iniciada en 1910, que fue una revolución agraria.

No necesitamos repetir las cifras que se han publicado para demostrar que la concentración de la propiedad rural en México, hacia 1910, tenía uno de los índices más elevados del mundo y que la proporción de los campesinos que poseían la tierra en diferentes formas era en ciertas zonas del país apenas el 1 %. Este régimen en la tenencia de la tierra había arraigado profundamente en la estructura económica de México, tenía antecedentes remotos que derivaban desde la conquista, sus causas obedecían en ciertos casos a condiciones naturales que favorecían esa concentración y a situaciones sociales que impusieron formas de explotación adecuadas a ese régimen de tenencia y, en los últimos decenios anteriores a la revolución, la influencia del desarrollo capitalista, con la penetración del imperialismo extranjero, agravaron y consolidaron el régimen latifundista.

\* A Emigdio Martínez Adame dedico esta conferencia, leída en la Universidad Obrera, el día que tomó posesión de la dirección del Banco Nacional de Crédito Ejidal (19 de octubre de 1960).

También resulta ocioso destacar que, desde el inicio de la independencia política de México, la lucha por la posesión de la tierra caracterizó lo mismo los movimientos revolucionarios que la evolución económica del país en todo el siglo que corre desde 1810 hasta 1910; esa lucha que, repetimos, como manifestación de los antagonismos de clase, había de dar a la situación política, económica y social encontradas y diversas manifestaciones para mantener o modificar la estructura agraria. Sin embargo, ningún otro movimiento revolucionario como el de 1910 tuvo la definición tan precisa en la lucha por la tierra. Lo mismo los campesinos que se sumaron a la revolución y a sangre y fuego la demandaban, que los ideólogos de la época que plantearon, discutieron y señalaron las formas de resolver ese problema, todos dieron al movimiento revolucionario el carácter agrario de esa lucha social. Se ha dicho, en ciertas ocasiones, que esta revolución careció de ideólogos y de programas para transformar el régimen en la tenencia de la tierra, pero basta conocer los muchos planes de los líderes revolucionarios y leer todo lo que se dijo y se ha publicado respecto a la reforma, para demostrar que sí tuvo una definida ideología y un programa bien concreto: transformar la estructura agrícola mexicana, distribuyendo la tierra entre quienes la trabajan; es decir, destruir el latifundismo imperante y poner el recurso básico de la agricultura en posesión de los campesinos mexicanos, para que dejaran de ser peones explotados, envilecidos por la miseria y la ignorancia.

De acuerdo con ese propósito se planteó la resolución del problema agrario de México, y tanto el manifiesto de San Luis Potosí, hecho por Madero, como el Plan de Ayala, firmado, en Morelos, por los zapatistas y la Ley de 6 de enero de 1915, expedida en Veracruz por Carranza, contienen las ideas básicas para distribuir equitativamente la tierra. Merece destacarse, sin embargo, que, fundamentalmente, las leyes agrarias, propuestas y expedidas a partir de 1910 implican la democratización de la propiedad rural, es decir, la implantación de un régimen que fuera la antítesis del latifundista: ejidos a los pueblos para que los campesinos tuvieran la posesión de la tierra necesaria para aplicar su fuerza de trabajo como agri-

cultores y genuinos pequeños propietarios, que sustituyeran al latifundista y, por serlo, modificaran las formas de explotación correspondientes a este régimen. Se trataba, por lo tanto, de democratizar la posesión de la tierra y no de socializarla, lo cual correspondía al carácter mismo de la revolución la cual fue anti-feudal, pequeño burguesa y democrática.

El cumplimiento del programa agrario de la Revolución Mexicana encuentra los obstáculos, las dificultades y el antagonismo de intereses que presentan, por una parte, los latifundistas y, por la otra, el estímulo a la acción revolucionaria y el apoyo popular de los agraristas. Las comisiones agrarias organizadas en el Estado de Morelos por los zapatistas, igual que las que estudiaron el problema en el norte del país y la entrega de la tierra por algunos jefes revolucionarios como Lucio Blanco, en el noroeste de Tamaulipas, fueron los primeros intentos de reforma que se hacían en plena lucha revolucionaria, cuando las diferentes facciones combatientes no habían logrado dominar la situación política y menos establecer condiciones propicias para resolver el problema de manera radical e integral.

EL GOBIERNO DE CARRANZA (establecido en Veracruz, con el propósito evidente de fortalecerse políticamente después de la Convención de Aguascalientes, que decidió las pugnas y la crisis entre las tres facciones más importantes que habían tomado parte en la lucha revolucionaria), expidió la Ley del 6 de enero de 1915, la cual, por medio de la restitución y dotación de ejidos a los pueblos, trataba de satisfacer la demanda de los campesinos y quitar la bandera de la lucha agraria a los zapatistas y villistas que no reconocieron la autoridad del carrancismo. Esta Ley, como todos lo saben, simplemente trataba de reparar las injusticias cometidas al amparo de la desamortización de bienes comunales expedidas en la época de la Reforma, y dotar de terrenos de uso común a los poblados que no pudieran obtener legalmente la restitución de sus tierras perdidas; pero cuando algunos jefes revolucionarios comenzaron a distribuir éstas entre los campesinos, recibieron órdenes terminantes del Primer Jefe del Ejército

Constitucionalista para suspender esa acción y esperar a que fuera reglamentada la ley y establecidas las autoridades correspondientes para aplicarla. Mientras tanto, en las zonas dominadas por zapatistas y villistas, casi nada pudo hacerse para atender las demandas de los campesinos y, en la medida en que fueron esas facciones dominadas militarmente por Carranza, se perdió toda oportunidad para cumplir, en Morelos, con las promesas del Plan de Ayala y, en el campo villista, realizar los proyectos que estudiaba una comisión de egresados de la Escuela Nacional de Agricultura, dirigida por hombres tan ilustres como el doctor Silva y el ingeniero Bonilla.

Cuando el gobierno de Carranza se estableció en la capital de la República y dominó militar y políticamente a casi todo el país, la presión y acción de quienes demandaban la resolución del problema agrario, determinaron la organización, como Dependencia de la Secretaría de Fomento, de la Comisión Nacional Agraria, la cual comenzó a reglamentar e implantar la Ley del 6 de enero de 1915, ya incorporada al Artículo 27 de la Constitución, promulgada en Querétaro por el Congreso Constituyente de 1917. Al mismo tiempo, se discutían y estudiaban otros medios para resolver la distribución equitativa de la tierra, de acuerdo con lo que estatuye dicho artículo constitucional sobre el fraccionamiento de los latifundios en cada uno de los Estados de la República, para crear la pequeña propiedad. Se plantearon así dos medidas para modificar la estructura de la propiedad: el ejido y la pequeña propiedad individual, considerada ésta como el medio para sostener la vida de un agricultor de tipo campesino, quien pudiera trabajarla personal y directamente con la ayuda de sus familiares, sin que en ninguna otra forma sirviera para explotar a los demás. Este concepto, ha sido y es el fundamento de implantación de las reformas agrarias en todos los países, donde la revolución anti-feudal ha modificado el régimen de tenencia, por medio de la democratización en la posesión y uso de la tierra. Molina Enriquez, Lauro Viadas, González Roa, Covarrubias y tantos otros que discutían y proponían soluciones al problema, con toda precisión, sin lugar a confusiones o simulaciones, definieron ese concepto de pequeña pro-

piedad, que había de servir para lograr el bienestar de los campesinos mexicanos. Las primeras leyes para el fraccionamiento de los latifundios que se expidieron en algunos Estados de la República, tendían a crear ese régimen de tenencia, semejante al que se había establecido en Europa occidental y, según se repetía y afirmaba, había creado la prosperidad económica y el bienestar social lo mismo en Suiza y Bélgica que en Dinamarca y Holanda o en Francia e Inglaterra.

Sobre estas bases y por medio de esos dos sistemas fue iniciada la reforma agraria; pero eran tan hondas las raigambres del latifundio, tan desconocidas las posibilidades agrícolas del país, tan dispersa, miserable e ignorante la población rural, tan irreductibles los antagonismos de clase, que el proceso de reforma ha sufrido, a lo largo de 50 años, avances y retrocesos, que han impedido alcanzar los desiderata de la revolución.

La incorporación de la Ley del 6 de enero de 1915 a la Constitución de 1917 y su reglamentación en 1921, cuando el General Álvaro Obregón inició su gobierno, permitió la restitución y dotación de ejidos a los pueblos; pero para ello fue indispensable que los vecinos interesados en poseer la tierra presentaran una solicitud a las autoridades agrarias, la cual se tramitó, por medio de un juicio administrativo, seguido ante las locales de los Estados y la federal de la República. Se requirió, entonces, una demanda de los campesinos en representación de los poblados, y esto ha sido, y lo es más al presente, un obstáculo, a veces insuperable, para resolver el problema. No ha habido, por lo tanto, una acción ejecutiva del Estado que, estudiando las diversas situaciones y necesidades de los pueblos, los recursos en terrenos de cultivo disponibles, se ejerciera con eficacia para aplicar los preceptos de la Ley. Por otra parte, ésta sólo contenía el derecho de restitución y dotación de ejidos a los pueblos con determinada denominación política, que no la tienen todos los núcleos rurales del país. Además, los gobernadores de los Estados, como autoridad agraria local, han de resolver en primera instancia la entrega de la tierra, la dotación provisional que se hace en numerosos casos en condiciones irregulares y precarias,

para confirmarse en definitiva por la resolución presidencial. Por último, los terratenientes que han sido expropiados, tienen derecho a conservar determinadas superficies y bienes de su propiedad, considerados como inafectables, y abierto el recurso del amparo judicial para oponerse a la expropiación.

Tales han sido las condiciones iniciales de la restitución y dotación de los ejidos a los pueblos, el medio principal que se ha empleado para destruir el latifundismo y crear una nueva estructura agraria. ¿Por qué la reforma se orientó y definió en este proceso y no fue posible ni fácil implantar el régimen de la pequeña propiedad individual? En primer lugar, porque la población rural de México mantenía condiciones y situaciones que hacían más viable la restitución y dotación de ejidos para destruir el régimen latifundista y lograr satisfacer la demanda de terrenos cultivables. El fraccionamiento de los latifundios para crear la pequeña propiedad individual (como lo establece el Artículo 27 Constitucional) tendría que hacerse en cada Estado, de acuerdo con leyes especiales, creando una deuda agraria y vendiendo la tierra a los agricultores que de ella carecían. En cambio, la restitución y dotación de ejidos era de aplicación nacional, y gratuita la entrega de la tierra a los poblados. Es verdad que en un principio se estipuló (en los primeros reglamentos agrarios) que los solicitantes de ejidos debían aceptar el compromiso formal de pagar el valor de los terrenos que les fueran dotados, pero muy pronto se desistió de exigir este compromiso, que quedó a cargo del Gobierno Federal, de manera que la reforma desembocó en el cauce que las circunstancias y condiciones económico-sociales imponían como el más viable y expedito para resolver el problema.

Numerosas fueron las modificaciones a la reglamentación de restitución y dotación de ejidos y las circulares e instrucciones para acelerar o retardar su entrega a los poblados desde 1921, hasta que en 1927 la primera ley de restitución y dotación de tierras y aguas a los pueblos precisó conceptos y, lo que ha sido fundamental, estipuló que todos los núcleos de población donde hubiera campesinos sin tierra (sin importar su categoría política) debían ser dotados de ejidos. Además,

esa primera ley estableció las bases para federalizar su aplicación en toda la República, pero los intereses políticos, ya creados, se opusieron a lo que hubiera dado oportunidad de unificar y acelerar la reforma agraria, sin la demora y el criterio a veces contradictorio, si no es que anárquico, de los diferentes gobiernos locales. Posteriormente, fue reformada según eran los propósitos de los gobiernos en turno y, también, con otros medios impulsada o frustrada la acción agraria.

La pugna irreductible entre agraristas y anti-agraristas se ha manifestado, por otra parte, con el estira y afloja de la reducción y ampliación de las superficies inafectables y las de dotación, concedidas como parcela individual a los futuros ejidatarios. En un principio, fueron sólo 50 hectáreas las que se consideraron exentas de expropiación y el monto de la parcela se calculaba en relación con el jornal medio de cada lugar, es decir, con la finalidad de que los rendimientos en dinero equivalieran al doble de ese jornal durante el año, considerado suficiente para sostener el mantenimiento de una familia campesina. Este criterio demostró que el propósito inicial que tuvo el ejido fue el de ser un complemento de la economía de los campesinos, quienes contando con los ingresos derivados de él, se librarían de vender su fuerza de trabajo a ínfimo precio. Pero ya, en la Ley Reglamentaria de 1927, se fijó la extensión de los terrenos que se conceden en dotación ejidal a los poblados, la cual se fijaría en cada caso por las autoridades dentro de los siguientes límites: por cada individuo con derecho a recibir parcela de dotación y que hubiera quedado incluido en el censo de los poblados se darían de 2 a 3 hectáreas en terrenos de riego de primera calidad; de 2 1/2 a 4 hectáreas en terrenos de riego de segunda; de 3 a 4 en terrenos de medio riego; de 2 a 3 en terrenos de humedad; de 3 1/2 a 5 en terrenos de temporal de primera; de 5 a 7 en los de temporal de segunda; y de 7 a 9 de temporal de tercera. Además, y sólo en casos excepcionales la dotación comprendía terrenos de agostadero y de bosques, cuyo monto sería de 3 a 10 hectáreas por cabeza de ganado mayor o 5 de ganado menor, de acuerdo con el censo pecuario respectivo, y la dotación de bosques sólo cuando el poblado estuviera rodeado de ellos y no hubiera tie-

rras de labor afectables en la extensión de 2 a 4 hectáreas, por cada individuo con derecho a parcela. En cuanto a las superficies inafectables, se fijaron las que no excedieran de 150 hectáreas, cualquiera que fuese la calidad de las tierras y, las de extensión mayor, si no excedían de 2 000 y estaban dedicadas exclusivamente, por ser tierras de agostadero, a la cría de ganado.

OTRA CIRCUNSTANCIA, que también demuestra lo que ha significado la lucha agraria, es la de que, desde 1920, la política electoral ha sido siempre un estímulo al proceso de la reforma. Todas las campañas para las elecciones, ya sean de los presidentes de la República y los gobernadores de los Estados, ya las de senadores y diputados federales y locales, se han aprovechado para ofrecer el reparto de las tierras, por ser éste el medio más eficaz para obtener el apoyo de las masas campesinas a la hora de las elecciones. Una gráfica del monto de las dotaciones de ejidos puede demostrar cómo aumentan al iniciarse cada período presidencial y bajan una vez obtenida la consolidación de un gobierno.

Pero no sólo estas situaciones y circunstancias internas han determinado el proceso de la reforma, sino también las externas, la presión de los gobiernos extranjeros y, sobre todo, la de los Estados Unidos Norteamericanos, que exige la indemnización del valor de las propiedades expropiadas y frenar la entrega de la tierra para conservar los latifundios de poderosas compañías extranjeras. La expropiación reciente del latifundio de Cananea, en la frontera de Sonora con los Estados Unidos, demuestra cómo han logrado mantenerse situaciones de privilegio aun violando los preceptos constitucionales que, como es sabido, establecen la prohibición absoluta a los extranjeros de poseer tierras a lo largo de nuestras fronteras y nuestros litorales.

El largo y penoso proceso de la reforma ha llegado, después de 50 años de iniciada, a liquidar en gran proporción el latifundismo mexicano y democratizar la propiedad entre los campesinos. Los registros correspondientes al número de ejidos y ejidatarios con las superficies totales que han sido

restituidas o dotadas, son hasta diciembre de 1958, los que figuran en seguida, correspondientes a los diferentes períodos presidenciales:

<i>Periodos</i>	<i>Ejidos</i>	<i>Ejidatarios</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>
<i>Total</i> .....	18 546	1 875 917	38 270 012
Enero de 1916 a diciembre de 1920	196	46 398	167 935
"  "  1921  "  "  "  1924	632	133 686	1 123 944
"  "  1925  "  "  "  1928	1 571	296 685	2 972 445
"  "  1929  "  "  "  1929	642	104 829	1 003 849
"  "  1930  "  "  "  1932	1 001	130 626	1 642 506
"  "  1933  "  "  "  1934	597	68 433	786 622
"  "  1935  "  "  "  1940	8 548	808 271	17 864 779
"  "  1941  "  "  "  1946	1 968	142 063	5 166 585
"  "  1947  "  "  "  1952	2 261	88 997	4 071 389
"  "  1953  "  "  "  1958	1 094	55 929	3 469 958

Estas cifras ponen en evidencia que la entrega, dotación y restitución de ejidos ha sufrido constantes altibajos, que la acción agraria no se ha desarrollado de manera uniforme ni en relación con el tiempo de cada período presidencial, sino que ha seguido la resultante de las fuerzas en lucha y de la actitud y decisión personal de cada uno de los presidentes de la República.

Por supuesto, las superficies totales que antes se registran no indican cuál ha sido la proporción de los terrenos de cultivo entregados a los campesinos y cuál su diferente calidad, datos éstos importantísimos para juzgar sobre el cumplimiento del propósito total de la reforma: dotar de terrenos de cultivo a los campesinos, en extensión y calidad adecuadas para vivir satisfactoriamente como agricultores; propósito éste que llega a definirse y precisarse a lo largo de la aplicación de las leyes agrarias, modificando la función inicial que tenían los ejidos de ser sólo un medio complementario de la economía campesina.

Durante el gobierno del general Cárdenas, cuando la política agraria recibía su mayor impulso y aliento, se declaró

y precisó por el presidente de la República que los ejidos debían ser la base fundamental de la economía campesina, la nueva estructura agraria que había de dar a la nación un nuevo perfil y nuevos caminos para su progreso. Antes de 1934 la restitución y dotación de ejidos se había realizado limitadamente, apenas venciendo las resistencias de los intereses creados, y sólo atendiendo la presión de los campesinos que se manifestaba en diferentes formas, para exigir el cumplimiento de las leyes vigentes. Es verdad que durante el gobierno del general Álvaro Obregón, cuando el licenciado Antonio Villareal fué presidente de la Comisión Nacional Agraria, y un grupo de agrónomos, que fueron sinceros agraristas, reglamentaron y aplicaron las leyes, la entrega de las tierras a los campesinos tuvo un decidido impulso; pero terminado ese período presidencial, uno de los primeros actos del nuevo presidente general Plutarco Elías Calles, fue convocar en su despacho al personal de la Comisión Nacional Agraria para recomendar el apego estricto a las disposiciones de dotación y restitución de ejidos, y hacer hincapié en la necesidad de evitar abusos e irregularidades y condenar los procedimientos considerados lesivos a los intereses económicos de la nación. Esta entrevista y la substitución de todo el personal directivo de la Comisión Nacional Agraria por nuevos elementos, demostró de manera evidente el propósito de frenar la política ejidal y llegar, por otros medios, al régimen de pequeña propiedad. Fue entonces cuando el general Calles se lamentó de que "había fallado el material humano", y cuando la gran prensa de la capital de la República, siempre enemiga de la reforma agraria, denunció abusos y discutió, a veces con encono y siempre con mala fe, los procedimientos seguidos para restituir y dotar de ejidos a los pueblos.

Dos hechos demostraron los propósitos de rectificar el camino seguido hasta entonces: el primero, la expedición de la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal, para dar a cada campesino la seguridad en el disfrute de una parcela, sancionando el fraccionamiento que de todos los terrenos de cultivo se hacía para su aprovechamiento y, frustrando así, los intentos de

organización cooperativa de los campesinos para el disfrute de los terrenos que se les habían dotado, de acuerdo con la Circular N<sup>o</sup> 51 que establecía esa forma de producción agrícola. El segundo, que sin duda alguna ha tenido gran significación, es la expedición de la primera Ley Federal de Irrigación con Aguas Federales que, al mismo tiempo que daba bases para iniciar la construcción de obras de riego mejoradoras de las condiciones de los terrenos desérticos, destacaba la conveniencia de crear, en esas zonas, un régimen de pequeña propiedad con colonos que habían de establecerse en los llamados distritos de riego, y que al presente constituyen la parte más importante de la agricultura mexicana, la más productiva, ya que ha seguido mejores técnicas de cultivo. Desgraciadamente también, en esas zonas, se ha desarrollado un nuevo proceso de concentración de la tierra. Es verdad que, por otra parte, el gobierno del general Calles se preocupó por organizar eficazmente la producción ejidal con el establecimiento de las escuelas centrales agrícolas y los primeros bancos ejidales, cimentando así las bases para el aprovechamiento racional de los ejidos y para el mejoramiento económico y social de los ejidatarios. De todas maneras, lo anterior significó una rectificación a la política agraria, cuyo impulso decidido y decisivo lo daban los auténticos agraristas para liquidar el latifundio y dotar a todos los pueblos.

Terminado el gobierno del general Calles, lo siguieron el provisional del licenciado Emilio Portes Gil, cuya política agraria se caracterizó por un renovado impulso dado a la restitución y dotación de ejidos; aunque muy poco pudo hacerse en el corto período que él gobernó. Por otra parte, se mantuvieron y reforzaron las presiones en contra de la reforma.

Una de ellas, sin duda alguna, fue la del embajador norteamericano quien tanta influencia tuvo en la política del país durante su gestión y la cual posiblemente determinó que ese gobierno expidiera un decreto a todas luces anti-constitucional, declarando terminado el reparto de ejidos en el Estado de Morelos. Y así siguió implantándose la reforma, con avances y retrocesos que, insistimos, sólo son la manifestación evidente

de la enconada y permanente lucha de clases que todavía no termina.

El gobierno del ingeniero Ortiz Rubio, con el antecedente del decreto dictado en el caso de Morelos, expide otros varios declarando desaparecido el problema agrario en varios Estados de la República y, como contrapartida de esto, cede a las presiones de quienes luchaban por liquidar el latifundio negando el recurso del amparo de la justicia a los propietarios afectados, al cual recurrían para librar sus terrenos de la expropiación. Terminó el período de este presidente el general Abelardo Rodríguez, cuya política agraria no tiene nada relevante. Cuando la campaña electoral se inicia para renovar los poderes, la agitación entre los campesinos se renueva y el candidato a la presidencia de la República recorre todo el país ofreciendo atender sus demandas, algunas de las cuales, como las de la comarca lagunera, tienen manifestaciones de violencia y otras, como las de la henequenera de Yucatán, se imponían para remediar la aguda crisis en que se encontraba la industria del henequén.

EL GENERAL LÁZARO CÁRDENAS cumplió los compromisos contraídos durante su campaña electoral y para consolidar su gobierno se apoyó en la masa campesina, necesidad impuesta por el rompimiento con el general Calles que, considerado hasta entonces como "jefe máximo de la revolución", había mantenido su hegemonía política para gobernar el país. Están muy recientes los hechos que caracterizaron el gobierno de Cárdenas, por lo cual resulta ocioso recordarlos. Empero, hay que destacar que durante su período se dio al ejido, como dijimos antes, un concepto diferente al que inspiró la Ley del 6 de enero de 1915. Debía ser la base de sustentación de los campesinos y la estructura principal en la tenencia de la tierra, aunque sin excluir o condenar la propiedad privada individual, que había de transformarse en pequeña propiedad auténtica. Ésta se mantendría donde no hubiera poblados que solicitaran o necesitaran ejidos y, además, en las zonas de riego mejoradas con las obras construidas por el gobierno federal, aunque también una proporción importante de los mismos

terrenos fueron dotados como ejidos a los núcleos de población enclavados en tales distritos, cosa que se había evitado hasta entonces. Por otra parte, la política del gobierno cardenista tuvo la característica trascendental de dar atención preferente a los ejidatarios por medio del crédito.

Fue creado el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en su ley constitutiva se estipuló que en los casos que las condiciones lo exijan o permitan, la organización de la producción agrícola en los ejidos se haría en forma colectiva, es decir, cultivando los terrenos en unidades mayores que la parcela ejidal, con el trabajo en común aplicado por los ejidatarios. De nuevo se planteaba la organización cooperativa, el mismo propósito de la circular de la Comisión Nacional Agraria a que antes se hizo referencia, el único sistema que ha de consolidar la economía de los ejidos y los ejidatarios y, sin el cual, se han de mantener dentro del régimen capitalista en que vivimos las condiciones de desventaja en que aquéllos se encuentran frente a la competencia de la propiedad privada. Los ejidos colectivos en la comarca lagunera, donde el sistema de riego exigía el cultivo de grandes unidades (las que regaban los canales de derivación de los ríos Nazas y Aguanaval) fueron organizados por medio del crédito ejidal con entusiasmo y fervor para consolidar la reforma agraria, de la misma manera que los distritos de riego de Mexicali y el Valle del Yaqui y las haciendas de Lombardía y Nueva Italia en el Estado de Michoacán, donde el sistema de cultivo de arroz implantado por los propietarios de estas fincas no permitía la parcelación de los ejidos. También la hacienda de La Llave, en el Estado de Querétaro, íntegramente fue expropiada con todos sus edificios, animales, maquinaria y aperos, para organizar la explotación colectiva de los terrenos dados a sus antiguos peones y, en Yucatán, con la expropiación de los henequenales y las plantas desfibradoras, la explotación se mantuvo en común, con el bien definido propósito de organizar toda la industria en forma cooperativa por medio del crédito. Tales fueron los avances y significación de la reforma agraria durante el gobierno del general Cárdenas; pero se mantuvieron y se exacerbaron los ataques de sus enemigos y fueron tan enco-

nados que, por ejemplo, en ciertos aspectos, tuvo que ceder, garantizando los intereses de los latifundistas ganaderos, al expedir por la primera vez los decretos de inafectabilidad de los terrenos pastales durante un período de 25 años, para conservar esas haciendas de tipo extensivo. Pero no sólo los interesados en conservar sus privilegios combatían su política sino prominentes funcionarios de su gobierno, entre ellos, el director del Banco de México, S. A., y aun el autor de la Ley del 6 de enero de 1915, el ilustre Luis Cabrera, quien sostenía su tesis sobre lo que debería ser el ejido, que la revolución de entonces y no la de ahora había creado.

CON EL GOBIERNO DEL GENERAL ÁVILA CAMACHO se inició la contrarreforma agraria, principalmente condenando el trabajo colectivo, lo cual se denunció como una imitación extralógica de los koljoses soviéticos. Se autorizó la disgregación de las sociedades colectivas de crédito ejidal con el pretexto de que existían abusos e irregularidades, como si éstas no pudieran corregirse por otros medios. Además, se renovó el propósito de fraccionar el ejido en parcelas de posesión individual, asegurado con la expedición de derechos agrarios y en lugar de dotar de tierras y aguas a los pueblos se entregaron a los campesinos papeles con el nombre de certificados de esos derechos. El secretario de Agricultura de ese régimen declaró que la dotación de ejidos tenía que abatirse porque no había mayores posibilidades de expropiar tierras de cultivo y durante todo ese período gubernamental, con la preocupación de la entrada de México en la II Guerra Mundial, la política agrícola se enfocó en el sentido de aumentar la producción. Toma entonces mayor fuerza el poder de los viejos y nuevos terratenientes, quienes, refaccionados con toda amplitud con los préstamos del Banco Nacional de Crédito Agrícola, comienzan, incluso, a invertir el dinero que se les presta para cultivar los terrenos que rentan a los ejidatarios en muchas zonas del país.

Ésta es y ha sido una de las formas más graves en la frustración de la reforma agraria. Destruída la organización cooperativa, por ejemplo, en la comarca lagunera, y sin posibilidad

económica, muchos ejidatarios para cultivar la parcela individual, prefieren rentar sus tierras y tener trabajo seguro con el arrendador, que sortear los obstáculos y dificultades del cultivo de una parcela que, por ser tan pequeña, no basta con sus productos para cubrir las necesidades del agricultor y su familia. El arrendamiento de los ejidos tiene, sin embargo, otros antecedentes, al ser autorizado el de los terrenos pastales y el de los forestales, cuando los campesinos sin recursos para explotar unos y otros recurrían a ese medio para aumentar sus ingresos. Lo mismo se comenzó a hacer con los terrenos plantados con los magueyes que producen el pulque, siempre con la excusa de falta de recursos para hacer su explotación, y en esa forma se ha creado la situación actual en que una gran proporción de las tierras ejidales no se trabajan directamente por los ejidatarios, sino que se aprovechan por diferente tipo de empresarios.

La contrarreforma agraria se agudiza e intensifica en el momento mismo que toma posesión de la presidencia de la República el licenciado Miguel Alemán. En diciembre de 1946 somete al Congreso de la Unión la reforma del Artículo 27 Constitucional, en el sentido de considerar como pequeñas propiedades lo que hasta entonces habían sido superficies inafectables para el efecto de restitución y dotación de ejidos a los pueblos. A partir de esa reforma que, naturalmente, fue aprobada sin discusión, constitucionalmente se declara que son pequeñas propiedades 100 y 150 hectáreas de riego, 200 de temporal, 300 ocupadas con cultivos permanentes y mayores superficies de terrenos pastales, calculados por el número de cabezas de ganado mayor que es posible mantener según son los recursos naturales. Además, se restablece el derecho del recurso de amparo para los propietarios que obtengan un certificado de inafectabilidad agraria y, por otra parte, se asegura la propiedad de mayores superficies que las consideradas como pequeña propiedad, cuando sus dueños mejoren la calidad de los terrenos con obras e inversiones hechas por ellos mismos.

Al mismo tiempo, se reforma la primera Ley de Irrigación con Aguas Federales, reconociendo el derecho a los propieta-

rios para conservar 100 hectáreas de los regados con las obras construidas por el gobierno federal. De esta manera, se cancela toda posibilidad de que éstos se destinen para dotación de ejidos, o para crear la genuina pequeña propiedad individual, pues los propietarios en cuanto conocen los proyectos de riego simulan el fraccionamiento de los terrenos que han de beneficiarse, en superficies de 100 hectáreas, y de esta manera aprovechan para sí, sus familiares y amigos, las inversiones que se hacen con los dineros del pueblo. Como si lo anterior no fuera bastante, con el pretexto de no impedir el desarrollo del turismo, en el puerto de Acapulco se decreta la expropiación de 14 ejidos inmediatos a ese puerto, que posteriormente se venden a los particulares, incluyendo extranjeros, como granjas agrícolas de 50 hectáreas. La expropiación, por dudosas causas de utilidad pública, que esconden voraces ambiciones de lucrar con la venta de terrenos, se multiplica en otras partes, lo mismo en los alrededores de Cuernavaca que en el Distrito Federal, donde la especulación con bienes raíces asegura ganancias exorbitantes a los fraccionadores de ejidos.

Nace con tales reformas a la Constitución lo que ha dado en llamarse la moderna empresa agrícola de los nuevos agricultores, que la voz popular bautizó con el nombre de "nylon". En el extenso y rico valle del Bajo Río Bravo, donde fueron terminadas obras importantes de riego, un antiguo latifundio que se había adjudicado al Banco Nacional de Crédito Agrícola para su colonización, se vende en lotes de 100 hectáreas entre gran número de los funcionarios del régimen y una sola familia de ellos, los Parra Hernández, acaparan más de 10 000 hectáreas. Además, esa institución distribuye millones de pesos entre los nuevos y viejos terratenientes. Se han olvidado en lo absoluto las finalidades que se tuvieron al crearla y resulta anacrónico recordar los preceptos de la Ley de Crédito Agrícola del año de 1931, en la cual se precisaba que los préstamos debían otorgarse *exclusivamente* a genuinos pequeños propietarios que trabajaran personal y directamente sus propiedades y que no utilizaran de modo permanente más

de 5 peones en caso de los pequeños y más de 10 en caso de los considerados como medianos.

Esta política del régimen alemanista no se corrigió de modo fundamental durante el período de gobierno de Adolfo Ruiz Cortines. Las cifras registradas como dotaciones de ejidos y el número de campesinos beneficiados durante ese período, revelan que disminuyen en comparación con las correspondientes al gobierno anterior. Es verdad que se apuntaron intentos de moralización en los procedimientos agrarios y que se planteó la necesidad de rehabilitar en beneficio de la nación enormes latifundios, como el de Cananea, que en la frontera de Sonora con los Estados Unidos se había mantenido incólume; pero al mantenerse las reformas del Artículo 27 Constitucional y la actual Ley de Riegos con Aguas Federales, nada importante podía hacerse para continuar y consumir la reforma. El jefe del Departamento Agrario durante ese gobierno pudo declarar, sin que nadie lo contradijera, que la existencia del latifundio no era ilegal, puesto que, al no existir poblados para darles ejidos, podían conservarse legítimamente los latifundios. Tampoco se hizo nada para evitar el arrendamiento de los terrenos ejidales a los modernos terratenientes y aún se ha permitido que en zonas como la Costa Grande del Estado de Guerrero, los ejidatarios vendan sus plantaciones de palmas de coco, que al mantenerse en producción más de 50 años, se convierten de hecho como propiedad privada durante ese largo lapso.

Tan graves y lamentables como han sido los retrocesos y frustraciones de la reforma agraria mexicana, mayor importancia y trascendencia tiene la desintegración económico-social que se ha ido creando en la vida interna de los ejidos. Fortalecida por todos los medios que acabamos de citar la gran propiedad individual de la tierra (negamos que puedan considerarse como parvifundios las superficies que ahora define la Constitución como pequeñas propiedades) y casi por completo abandonados los propósitos de consolidar la nueva economía campesina en la única forma que puede lograrse, repetimos, con la auténtica organización cooperativa y, por otra parte, corrompida de manera alarmante la distribución del crédito

entre los ejidatarios, no sólo por los malos manejos del personal de esa institución sino también por la falta de responsabilidad y corrupción de los mismos campesinos; el ejido se debate al presente dentro de contradicciones que parecen insalvables.

Debe destacarse, por lo demás, que esa desorganización y corrupción no sólo responden al sistema impuesto por la intervención del Banco Nacional de Crédito Ejidal, es decir, por la centralización monstruosa de su administración, sino por el abandono más completo para que los ejidatarios, miembros de una cooperativa de crédito ejidal, defiendan sus derechos y cumplan sus obligaciones. Además, la mayor proporción de ellos producen, con los medios y recursos que tienen a su alcance, sujetos a las condiciones imperantes en la distribución y venta de sus productos en el mercado, casi sin defensa para garantizar sus derechos de productores y condenados a la especulación sin freno de un gran número de intermediarios. No es extraño, por lo tanto, que, como es evidente, sean ellos, los económicamente débiles, los que socialmente viven desamparados, las víctimas de la competencia de otro tipo de productores, esos modernos agricultores "nylon" que disfrutan de amplio crédito, pueden aprovechar los avances de la técnica, tienen garantías absolutas para sus inversiones y, además, se defienden mejor y aprovechan con privilegio los precios de garantía fijados por el Estado. Son estos llamados agricultores quienes al presente abarcan con sus empresas grandes superficies de terrenos ejidales, que incluso riegan con los pozos que han perforado en los mismos ejidos y que ofreciendo renta segura al indefenso parcelario y, además, trabajo permanente en sus fincas, prefiere éste esa mixta situación de rentista y asalariado, que vivir como ejidatario. Una investigación que tratara de dilucidar lo anterior revelaría hechos sorprendentes que todos conocen pero ocultan con las frases demagógicas de siempre, incluso prometiendo organizar "el ejido turístico".

TAL ES LA SITUACIÓN actual creada a partir de la expedición y aplicación de la Ley de 6 de enero de 1915, así como la de colonización en los distritos de riego creados por el gobier-

no federal, donde se comenzó a crear la pequeña propiedad individual y donde ahora se ha desarrollado el nuevo proceso de concentración de las mejores tierras de cultivo. Para conocerla a fondo, no basta examinar las cifras de restitución y dotación de ejidos a los pueblos y las estadísticas de los censos que registran las propiedades mayores y menores de 5 hectáreas. Habría que investigar cuál es la organización económica de los ejidatarios, cuáles los sistemas de explotación agrícola de éstos y de los diferentes tipos de productores, qué resultados se obtienen con la venta de las cosechas y cómo se distribuye el ingreso agrícola con la venta de ellas en el mercado nacional y extranjero.

Periódicamente y siempre que se hace el análisis y discusión de los problemas planteados por la reforma agraria y las directrices de la política agrícola que ha seguido el país, se repiten las afirmaciones generales respecto a los resultados de ella, sin que nadie tenga al presente cabal conocimiento de las situaciones y condiciones que prevalecen en las diferentes regiones del país, tan disímbolas por su orografía, climatología, desarrollo económico, situación comercial y condición social de los ejidatarios y propietarios. Resulta ya un lugar común afirmar que se ha logrado, en gran parte, la destrucción del régimen latifundista de tipo feudal; que las tierras de cultivo están distribuidas en los dos sistemas de tenencia que corresponden a la actual estructura: ejidos y propiedad privada, en proporción aproximada del 50% cada una; que es evidente que la producción agrícola ha aumentado en grandes proporciones para ciertos cultivos, los que son más remunerativos y principalmente los de riego, pero que la agricultura que depende del temporal de lluvias, la llamada secular que se hace por agricultores de tipo campesino en pequeñas parcelas, se mantiene en atraso lamentable y apenas rinde lo indispensable para mal comer; que gracias a la reforma agraria México ha podido iniciar su industrialización; y, por último, que los campesinos que poseen la tierra que les ha entregado la revolución, a pesar de la especulación que prevalece en el medio rural, de las injusticias y atropellos que sufren los económicamente desvalidos y los socialmente desamparados, se han libe-

rado en gran parte de la sumisión que el vasallaje imponía a los peones de las grandes haciendas.

Pero hace falta conocer con detalle los resultados de la política agraria y agrícola seguidas hasta ahora para corregir errores y racionalizar la producción en el sentido de aprovechar al máximo los recursos disponibles y lograr, también al máximo, los beneficios de una distribución equitativa del ingreso agrícola entre quienes trabajan directa y efectivamente la tierra. Esto último, no ha de alcanzarse satisfactoriamente mientras no se establezca en todo el país la estructura en la tenencia de la tierra que ha sido el ideal de la revolución mexicana y mientras los auténticos campesinos ejidatarios y propietarios no se organicen de manera eficaz para producir y vender dentro de las normas auténticas de cooperación.

El gobierno del licenciado Adolfo López Mateos se ha iniciado poniendo énfasis en la prosecución de la reforma y, lo mismo durante su campaña electoral, que en los meses que han corrido de su período gubernamental, ha reiterado la promesa y los propósitos de entregar la tierra a quienes la trabajan y, lo que es encomiable, destinar todos los terrenos que se beneficien con las obras que construye el gobierno federal, lo mismo que los nacionales, para los campesinos sin tierra y para crear con ellos nuevos centros de población agrícola. Pero mientras no se reforme el Artículo 27 Constitucional, para volver a su primitiva redacción, y sigan garantizadas como pequeñas propiedades las superficies que en el mismo se definen así, la reforma agraria no podrá consumarse en el sentido de una equitativa distribución de los terrenos agrícolas.

Es verdad, y debe reconocerse con beneplácito, que el actual gobierno ha entregado extensiones importantes de tierras en calidad de ejidos y otras destinadas a la colonización interior. Los datos de las superficies destinadas a estos fines, hasta el 1º de septiembre de 1960, son los siguientes:

Ejidos .....	1 286 125-29-62 Has.
Terrenos comunales .....	389 124-48-26 „
Nuevos centros de población agrícola .....	211 645-01-05 „
Terrenos ganaderos nacionales .....	615 076-00-00 „
Colonias agrícolas .....	362 480-37-28 „
Terrenos nacionales .....	30 842-00-00 „
Terrenos nacionales por compra-venta .....	174 714-16-00 „
Otras clases .....	129 653-73-86 „

*Total:*     3 199 661-06-07 Has.

También es muy importante que se hagan explotaciones colectivas en los terrenos ejidales para crear explotaciones ganaderas (incluso con la entrega de ganado) a los campesinos favorecidos con esas resoluciones presidenciales; y que el decreto de abril de 1959, que crea el organismo para administrar los fondos comunes del ejido, canceló drásticamente las expropiaciones de ejidos, precisando que en todos los casos en que la utilidad pública imponga la necesidad de nuevas expropiaciones los ejidatarios recibirán como compensación precisamente terrenos agrícolas, y que cuando los terrenos expropiados se destinen para la urbanización, los fondos obtenidos con su venta se invertirán en beneficio exclusivo de los ejidatarios.

A PESAR DE LO ANTERIOR, es manifiesto que existe un grave malestar y descontento entre los campesinos, motivado por la forma en que todavía se encuentra distribuida la tierra, por la inseguridad jurídica de los derechos de los ejidatarios y de las comunidades indígenas, el desamparo económico y el atraso social de grandes núcleos de población rural, por la forma como se administra y concede el crédito agrícola entre ejidatarios y los genuinos pequeños propietarios, por la inequitativa y hasta irritante distribución del ingreso agrícola, la multiplicidad de autoridades agrarias y lo limitado de sus recursos para atender las necesidades y promover un verdadero progreso agrícola, y por la falta de una política agraria coordinada y congruente con los propósitos de la reforma.

Por otra parte, es evidente que los sistemas de riego cons-  
truidos con dineros de la nación, las mejores tierras y el crédito

no han sido entregados a los campesinos sin tierras y han sido acaparadas aquéllas y se benefician con éste, los modernos terratenientes, que han constituido verdaderos latifundios disfrazados como propiedades inafectables de 100 hectáreas, mediante el registro de lotes con diferentes nombres, pero que en realidad pertenecen a una sola persona. Además, la subsistencia de los latifundios se ha protegido mediante anti-constitucionales concesiones de inafectabilidad ganadera por 25 años y por las mismas reformas al artículo 27 constitucional que estableció la pequeña propiedad ganadera, que hace inafectables propiedades hasta de 25 000 hectáreas, no todas de agostadero, que se declaran de esa clase siendo susceptibles de cultivo o están cultivadas.

Por último, los recursos del crédito de las instituciones nacionales se han dividido entre el ejido y la llamada pequeña propiedad, no obstante que por su estatuto legal y por su origen revolucionario aquél representa una institución enemiga del sistema capitalista y por lo mismo, depende esencialmente del crédito oficial, en contraste con la propiedad privada que tiene abiertas las puertas de los bancos privados. Esa dispersión del crédito oficial y la insuficiencia del mismo, determina que más de las tres cuartas partes de los ejidos no reciben préstamos del Banco Nacional de Crédito Ejidal y dependen de la usura, lo que significa que las cosechas obtenidas en los terrenos ejidales benefician principalmente a los agiotistas y acaparadores que explotan a los ejidatarios sin recursos.

Esta situación exige que el gobierno defina no sólo su política agraria sino también una política agrícola nacional con el propósito fundamental y principal de consolidar, de veras y con todos los recursos disponibles, la nueva estructura en la tenencia de la tierra creada por la Revolución: la ejidal y la genuina pequeña propiedad de tipo campesino, no la de los viejos y modernos latifundios que en los últimos años están concentrando la riqueza del campo en su beneficio.