

LUCES Y SOMBRAS DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA EN LA HISTORIA Y EN LA ACTUALIDAD

Antonio LUNA ARROYO

El título seleccionado es, a todas luces, una metáfora. La luz es un agente físico que alumbra, aclara y hace en los conocimientos visibles los conceptos y los juicios. Las sombras son oscuridad, falta de luminosidad, proyección "oscura" que arroja un cuerpo en dirección opuesta a donde no llega la luz plena; oscuridad es ignorancia, falta de conocimiento; lo oscuro es confuso.

En nuestro país las cuestiones de la tierra se han debatido entre luces y sombras desde tiempo inmemorial: si comenzamos por *la época anterior a la conquista*, con un solo ejemplo —el de los aztecas— diremos que el *calpulli* era una tenue luz frente a las sombras que desde entonces proyectaba la injusta distribución de la tierra. Ahí el rey, la nobleza, los sacerdotes y los militares eran privilegiados; poseían grandes extensiones del territorio dominado por ellos. Poca extensión, en cambio, se concedía a los magistrados y jueces. Todas estas tierras eran trabajadas en su mayoría por aparceros.

En la época colonial la oscuridad empieza con la bula *Noverum*, Noverient University del papa Alejandro VI, designado árbitro en los conflictos de límites que se presentaron entre los gobiernos de los descubridores y ocupantes de los territorios del Nuevo Mundo —aludimos a los españoles y portugueses—. La bula no surtió los efectos esperados, pues el Sumo Pontífice desconocía entonces la geografía del continente descubierto. La tenue luz empieza con los Tratados de Tordecillas con los que resolvieron, las potencias descubridoras, sus controversias mencionadas. La Ley de 1519 expedida por Carlos V señaló como fundamento de la propiedad no sólo a las bulas antes señaladas sino a otros y legítimos títulos. Francisco de Vitoria fue el jurista iluminado, catedrático de derecho natural y de gentes, de la Universidad de Salamanca, quien esclareció los vicios de la posesión de las tierras descubiertas por los súbditos de ambas potencias, las que

se adjudicaron los territorios señalados mediante las luchas con los nativos. El jurista mencionado señaló que dichas tierras se legalizaron con base en el derecho de conquista; el derecho de los primeros ocupantes y el derecho de posesión y prescripción positiva. Con la reivindicación y propiedad limitada de la tierra por los nativos, durante la Colonia se nos presentaron algunas pequeñas luces, las que se debieron, de preferencia, a las iniciativas de los misioneros católicos, defensores de los indios, pero predominaron las sombras, con los ambiciosos actos de los conquistadores y gobernantes posteriores, quienes se dedicaron a destruir los vestigios precoloniales, cuyos valores culturales y artísticos eran y aún son considerados valiosos para la humanidad. También es sombría la instauración del sistema opresor de los grandes capitanes, los virreyes y, en fin, la burocracia traída de Europa, que en conjunto impusieron violentamente su idioma, su religión y sistemas gubernamentales, que presentaron grandes defectos y algunas cualidades en el campo agrario de las que somos herederos los nuevos mexicanos.

Durante la Colonia aparecieron claras luces encendidas por misioneros cristianos que entendieron bien a los indígenas, realizaron brillantes estudios sociales de los mismos, y defendieron, en general, a la población autóctona, entre los que podemos citar a:

Fray Julián de Garcés (1452-1542), obispo de Tlaxcala y Puebla. Estudió en París y fue confesor del arzobispo de Burgos y predicador de Carlos V. Obtuvo de Pablo III la bula *Sublime Deus*, que concedía racionalidad a los indios.

Fray Juan de Zumárraga (1468-1548). Fue franciscano y primer obispo y arzobispo de México venido en 1528. Tuvo grandes dificultades con los oidores por su actitud en defensa de los naturales, por lo que fue acusado por la Audiencia de la Colonia. Regresó a España para consagrarse en 1533-1534; y aprovechó la oportunidad para informar, al soberano, de sus actitudes en la Nueva España, por lo que no sólo fue absuelto de sus falsas culpas, sino que fue nombrado obispo y arzobispo, respectivamente en la Colonia. Fundó colegios y hospitales y promovió la creación de la Universidad.

Fray Sebastián Ramírez de Fuenleal (1480-1547). Visitador y presidente de la Audiencia de Nueva España, de 1531 a 1536. Allí restableció el orden, la justicia y la paz perdida de la Primera Audiencia. Fundó templos, monasterios y colegios. Cuando murió, las clases acomodadas de la Colonia lo criticaron por su actitud en favor de los indígenas.

Fray Bernardino de Sahagún o de Riveira (1489-1590). Estudió en la Universidad de Salamanca en 1512; se hizo franciscano en 1516 y llegó como maestro a la Nueva España en 1529, a dictar cursos en el Colegio de Tlatelolco. Estudió lenguas indígenas y redactó a partir de 1547 la *Historia general de la Nueva España* en 12 volúmenes, siendo publicada en español en 1570. Hizo una antología titulada *Historia natural de los antiguos mexicanos*, donde compiló textos, discursos y cantares.

Vasco de Quiroga, oidor y obispo de Michoacán (1470-1565). De la magistratura universitaria pasó al sacerdocio, siendo consagrado por Juan de Zumárraga. Fue visitador y pacificador de Michoacán. Proveyó hospitales y promovió industrias artesanales para las cuales preparó antes a los indígenas, los que le llamaban Tata Vasco. Aunque inicialmente aceptó las encomiendas, poco a poco fue desechando la idea, para convertirse en el padre de los indios michoacanos, tal como lo señalan los actuales historiadores, quienes promueven honores y monumentos en Michoacán y México, Distrito Federal.

Fray Toribio de Motolinía de Paredes o Benavente (1500?-1560). Fue uno de los fundadores de la ciudad de Puebla; escribió una carta muy notable a Carlos V acerca de las condiciones sociales deprimentes de los indios. Para conocerlos mejor, aprendió el náhuatl, y escribió la *Historia de la tribu de la Nueva España*; la *Guerra de los indígenas entre sí* y el *Martirio de los niños de las tribus autóctonas*. En fin, ayudó a Sahagún y a Motolinía en los trabajos similares que hicieron de etnografía local.

Fray Eusebio Francisco Kino (Chini) (1645-1711). Misionero jesuita nacido en Segno del Tirol. Ingresó a la orden en 1665 y llegó a la Nueva España en 1681. Inició sus misiones en Baja California Norte; pasó a Sonora alta y se dirigió después a Arizona. Realizó, en su vida, cuarenta expediciones con una duración de veinticuatro años (1687-1711). Estudió muy bien los dialectos y lenguas indígenas, por lo que pudo escribir el *Vocabulario de Guaycura, cochineí y Neve*. Se le consideró el apóstol de los pimas; dada su última voluntad fue sepultado en Magdalena, Sonora.

Fray Antonio Margil de Jesús (1657-1726). Nació en Valencia, España. Profesó en 1673. Se dice que pronto se inscribió en la orden de los franciscanos en el Convento Corona de Cristo de Valencia, España. Se le dedicó, desde luego, a las misiones de Sierra Gorda, con la aprobación de Inocencio XI, el 8 de mayo de 1682. Recorrió a pie de un extremo al otro el territorio de la Nueva España; de norte a sur y

del este al oeste. Se internó además en Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. También fue a los estados del norte, recorriendo Coahuila, Nuevo León y Texas; entidades estas últimas que llegó a conocer perfectamente. Está enterrado en el Convento de San Francisco de la ciudad de México. Por su obra evangelizadora en favor de los desamparados indígenas y su lucha contra los encomenderos, se le ha introducido a la causa de su beatificación, que bien merece.

Y don José Servando Teresa de Mier y Guerra (1765-1827). Nació en la ciudad de Monterrey, estado de Nuevo León, y murió en la ciudad de México hoy Distrito Federal. Figura en esta lista de sacerdotes indigenistas porque siempre defendió a México y a sus pobladores oprimidos. Su agitada vida llena de peripecias comenzó a los dieciseis años cuando ingresó a la orden de Santo Domingo. Estudió después filosofía, teología y derecho en el Colegio de Porta Coeli, y se ordenó sacerdote inmediatamente después. Tuvo actitudes sonadas desde 1796, año en el que pronunció el discurso sobre la Virgen de Guadalupe, que le valió, desde luego, su destierro de España. Antes había concurrido, en Madrid, al Consejo de Indias para que lo oyeran en sus protestas contra los encomenderos y se les hiciera justicia a las comunidades indígenas. En esos mismos días, estando en la ciudad capital, se le aprehendió a causa de una sátira que escribió en defensa de la Nueva España. Cuando se proclamó la Independencia de México, él estuvo de acuerdo, pero pronto se opuso a la declaración del Imperio que exaltó a Iturbide, por lo que fue encarcelado en el Convento de Santo Domingo. Con la rápida caída de Iturbide, se le liberó y se le llamó para que firmara el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que dio origen a la Constitución Federal de 1824. Al ser elegido presidente Guadalupe Victoria, éste lo llevó a vivir al Palacio Nacional. Tres años después, ya para morir, en una misa especial, antes de recibir la comunión, pronunció un sermón autobiográfico, explicando lo que hizo al servicio de la Iglesia y, a las causas cristianas más justas, como son las de los pobres indígenas, ciudadanos originarios de su patria. Así concluyó su vida al servicio de Dios y a la República mexicana, exponiendo, siempre, su tranquilidad y la vida misma. . .

En los inicios de la Independencia, las luces refulgentes fueron, sin duda alguna, los bandos de don Miguel Hidalgo y Costilla, expresados por él mismo, o por conducto de don José María Morelos y Pavón: los del 17 de noviembre de 1810 y el del 5 de diciembre del mismo año "aboliendo la esclavitud y señalando que los indígenas

debían de recibir las rentas de sus tierras". Estas luces se observaron también en los decretos confiscatorios redactados por Morelos de los bienes que se habían apropiado los europeos. Hubo también algunas sombras que se proyectaron cuando el propio libertador propuso "que se derrumben los edificios reales, quemándose los archivos; y que se destruyan además todos los efectos ultramarinos [...], en vez de posesionarse de ellos para constancia y utilización práctica en beneficio de los mexicanos. Destruir y vencer a las tropas realistas, y fusilar a los malos gobernantes españoles y traidores nacionales, muy bien, pero conservar todo lo que se había hecho con el sudor de los indígenas —decimos nosotros.

Se produjeron luces a partir de la Independencia con los decretos de 18 de septiembre de 1823 expedidos por el Soberano Congreso Mexicano sobre el repartimiento de tierras a las milicias provincianas que se agregaron al ejército libertador; y con aquel otro decreto de 19 de julio del mismo año, que concedió tierras a los patriotas mexicanos que ayudaron a la lucha por la Independencia.

En el mismo año apareció una luz con el proyecto de leyes agrarias, de las que fue autor el doctor Severo Maldonado, que postulaban que "todas las tierras que carecieran de propietario, debían de fraccionarse en proporciones capaces de ser cultivadas por un jefe de familia". Aquí aparece con claridad, el concepto de pequeña propiedad.

Por otra parte, el Supremo Poder Ejecutivo dictó, el 18 de agosto de 1824, una Ley que facultaba a los congresos de los estados para que dictaran leyes de colonización en su jurisdicción, sujetándose a la carta magna y a la ley de la materia. Con estas leyes de colonización, aparecieron las primeras sombras que dieron origen a la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio nacional, pues el 11 de abril de 1823 el Supremo Poder Ejecutivo representado por un triunvirato integrado por el licenciado Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero, expidieron una orden al gobierno de Texas para que accediera a la solicitud presentada por el norteamericano Esteban Austin para colonizar con trescientas familias una región de dicho estado, suspendiendo hasta nueva resolución la Ley de 4 de enero de 1823. Como se sabe, esta colonización dio origen a numerosas dificultades entre nuestro gobierno y el de los Estados Unidos, hasta llegar a la guerra de intervención, del año de 1847, en la que se firmó por Santa Anna un decreto para el establecimiento de colonias militares en la nueva línea divisoria con los Estados Unidos de América (19 de julio de 1848).

No queremos dejar de recordar que al declarar el Congreso de Washington la guerra contra México, el 13 de mayo de 1846, por los pocos recursos con los que contaba el gobierno mexicano para hacer frente a dicha emergencia se *solicitó un préstamo al clero principal capitalista del país*, el que como siempre le negó su ayuda. Fue entonces cuando el presidente interino don Valentín Gómez Farías dictó, el 11 de enero de 1847, el decreto luminoso que lo autorizó a hipotecar y vender, en subasta pública, los bienes de manos muertas, a fin de poder continuar la guerra con los Estados Unidos. A este ordenamiento se le ha llamado, con propiedad, en los anales legislativos de México, *la primera Ley de Reforma*. Completa oscuridad produjeron las actitudes de don Antonio López de Santa Anna al expedir decretos contradictorios que preparó para conseguir la supresión de la Ley Gómez Farías antes señalada. Aludimos al decreto de 29 de marzo de 1847, que en su artículo 1º declara que se deroga la Ley de 11 de enero del mismo año. Y, más aún, el decreto de 16 de febrero de 1854, que reitera sus propósitos de colonización, en esta ocasión con población europea en el territorio de la República.

Grandes luces se presentaron en el Congreso Constituyente de 1856-1857, pues en él, el diptado Ponciano Arriaga, presidente de dicho cuerpo legislativo, pronunció el discurso memorable que contiene su voto particular sobre la propiedad. Allí declaró que la Constitución mexicana debía ser la ley de la tierra. Arriaga sostuvo que el sistema económico de la sociedad mexicana, en aquel entonces, no satisfacía las necesidades fundamentales de la población mexicana, y que la pobreza agobiaba a la mayoría de los mexicanos.

Luces refulgentes aparecen con el artículo 27 de la Constitución de 1857 por lo que ve a lo preceptuado sobre la expropiación, como instrumento jurídico práctico, para ejercerla con fines de interés público, además de señalar, claro está, la prohibición de que toda corporación religiosa tuviera capacidad legal de adquirir y administrar bienes raíces, pues el clero se había convertido, durante todo el régimen colonial, en un gran latifundista urbano y rural, en detrimento de las clases necesitadas del país.

Otras luces más, producidas por la carta constitucional aludida, son: la Ley reglamentaria expedida por Benito Juárez el 12 de julio de 1859, sobre la nacionalización de los bienes del clero, cuyo antecedente más cercano fue la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 25 de junio de 1856, expedida, siendo presidente de la República, don Ignacio Comonfort. De la Ley Juárez podemos trans-

cribir el artículo 1º que dice: "Entran al dominio de la nación todos los bienes del clero secular y regular que han estado administrados con diversos títulos, sea cual fuera la clase de predio, derechos y acciones en que consistan, y el nombre y aplicación que hayan tenido". Las ideas más luminosas de esta Ley están en el artículo 3º, que expresa: "que habrá perfecta independendencia entre los negocios del estado y los negocios eclesiásticos, debiendo limitarse el Gobierno a proteger, con su autoridad, el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra".

Como complemento, para hacer más clara la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular, se expidió en Veracruz, el 13 de julio del mismo año de 1859, un reglamento que tenía por objeto hacer más expedito el ingreso de estos bienes al patrimonio nacional, más eficaz la subdivisión de la propiedad territorial, y evitar las ocultaciones que, a través de prestanombres, pretendían cometer los sacerdotes católicos, apostólicos romanos.

Otras luces nos da la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, expedida el 20 de julio de 1863, con base en el artículo 72, fracción XXIV, de la Constitución de 1857, que derogó la legislación anterior, sobre la materia. Esta disposición de Juárez se complementó con el decreto de 19 de septiembre del mismo año, que reformó el defectuoso artículo 8º la Ley de Baldíos, que señalaba que todo habitante de la República tenía derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terreno baldío, pues se consideró que era enorme la concesión apuntada, y se pensó en limitarla.

Y así llegamos a las sombras producidas por los elementos conservadores del país, que fueron a proponerle al archiduque Maximiliano de Habsburgo el trono de México, mediante un remedo de plebiscito, por una diputación minoritaria del Congreso mexicano, que acudió a Trieste, el 9 de abril de 1864; y la aceptación, por el mismo Maximiliano, el 10 del mes y año señalado, en el castillo de Miramar; habiendo llegado el archiduque a tierras mexicanas (estado de Veracruz) el 28 de mayo del mismo año.

Sombras indudables fueron la orden de Maximiliano de Austria de 27 de diciembre de 1864 dirigida a su ministro Escudero, en la que confiesa que antes de venir a México, fue a Roma a tratar con el Sumo Pontífice la necesidad de abrir una negociación sobre la nacionalización de bienes del clero, auspiciada por el presidente don Benito Juárez.

Luces tenues del imperio fueron la Ley de Terrenos de Comunidad y de Repartimiento (Maximiliano) de 26 de junio de 1866. Ley Agraria del Imperio que concedió fundo legal y ejido a los pueblos que carecían de él (16 de septiembre de 1856).

Vuelto el país a los cauces constitucionales por haber sido fusilado Maximiliano, el 19 de junio de 1867, y reelecto presidente don Benito Juárez, el 25 de diciembre del mismo año, se dictó la circular de junio de 1868, donde se dispuso que del precio de venta de los terrenos nacionales que fijó el gobierno federal se entregara el 50% a los gobiernos de los Estados. Esta circular dio origen a las leyes impositivas a la propiedad rural de agosto del mismo año de 1868 (luces tenues). Dictó, asimismo, otra circular, el 5 de diciembre del año señalado, que ordenó se expidan títulos de los terrenos baldíos a indígenas, sin pago de cantidad alguna, siempre que los estuvieren poseyendo.

En agosto de 1870 se dio a la publicidad el proyecto de Ley Agraria propuesto por Mariano Escobedo, quien por esta razón fue consignado por tratar de trastornar el orden público (?).

Y, vino un pequeño periodo de oscuridad, pues Juárez tuvo que enfrentarse a dos rebeliones: las que se iniciaron contra su gobierno: una en México, D. F. y otra en Yucatán, siendo peligrosa esta última, pues fue Porfirio Díaz quien la inició, inconforme con la derrota que el mismo Benemérito les había infligido a Lerdo de Tejada y al mismo Díaz, en la contienda presidencial. La primera se había sofocado en los primeros meses de 1872, lo que determinó la huida del mismo rebelde Díaz a Nueva York. Benito Juárez murió meses después, el 18 de julio de 1872, y claro está, que desaparecido de la escena política el Benemérito, Porfirio Díaz volvió a sus andanzas, esta vez contra don Sebastián Lerdo de Tejada, quien ya era presidente de la República por su condición de presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este presidente convocó a elecciones, y fue el mismo Lerdo de Tejada quien fue elegido para ser presidente constitucional el 1º de enero de 1873; periodo agitado que no terminó, pues el 16 de noviembre de 1876 las tropas leales a su gobierno fueron derrotadas por las de Porfirio Díaz, quien tomó interinamente el poder, para reformar la Constitución y establecer lo relativo a la no reelección del jefe del Ejecutivo Federal. Y a fin de participar en las siguientes elecciones y preparar su campaña electoral, nombró presidente interino al general Méndez, el que le facilitó burocráticamente su ascenso a la presidencia para el periodo 1877-1881. Al final de este primer periodo formal, favoreció la candidatura de su compadre el general don Ma-

nuel González, quien revocó el precepto propuesto, antireeleccionista, para que Porfirio Díaz pudiera volver al gobierno. Antes de entregar el poder don Manuel González, aparecieron nuevas sombras agrarias, al expedir los decretos de colonización que dieron origen a las compañías deslindadoras que favorecieron a personas integrantes del grupo político del señor general Porfirio Díaz, creando los grandes latifundios. Y fue este último presidente, aquí señalado, quien dictó, al final de su segundo mandato, la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, expedida el 26 de marzo de 1894. El artículo 1º de la mencionada Ley clasificó los terrenos como terrenos baldíos, los despoblados y sin dueño, es decir, carentes de título primordial; como nacionales, los terrenos deslindados por el gobierno federal; y, demasías y excedencias, los terrenos que se encontraban dentro o fuera de los títulos de los particulares que superaban la cantidad señalada en los mismos títulos. La Ley de Baldíos de 1894, en su artículo 8º, permitió que las compañías vendieran sin límite dichos terrenos previa aprobación del deslinde por el gobierno federal, pero sin excederse de 2,500 hectáreas por persona, a que se refería el artículo 21 de la Ley de Colonización anterior de 1883.

La única disposición luminosa, si es que alguna tuvo por su aplicación, fue el Reglamento de Ley sobre la Cesión Gratuita de Terrenos Baldíos y Nacionales, a los labradores pobres, expedida el 6 de septiembre de 1897. Y, otra luz indudable fue el decreto de 30 de diciembre de 1902, que autorizó al Ejecutivo Federal para reformar la legislación sobre terrenos baldíos, al establecer nuevas bases, entre las cuales estuvo *la que derogó la formación de las empresas deslindadoras*, que tanto daño habían hecho a la justa y necesaria distribución de la propiedad territorial en nuestro país.

Hubo dos decretos del gobierno del general Díaz, de su última etapa, en los que tal parece que ya vislumbra la reforma social y legal, que han olvidado sus detractores: el Reglamento de 16 de junio de 1910, que creó en la Secretaría de Fomento, *una Dirección Agraria*, ante la cual se debían gestionar los arrendamientos de terrenos de la nación y la composición de baldíos y demasías, y el decreto anterior, de 18 de diciembre de 1909, que ordenaba el reparto de ejidos, y otorgaba lotes en propiedad privada a los jefes de familia sin tierra, pero que serían inajenables e inembargables durante un lapso de diez años. Estas tenues luces no lograron borrar su larga gestión oscurantista en el ramo agrario.

Para demostrar con números lo que hemos dicho sobre la política agraria del régimen de Porfirio Díaz, es decir, que el latifundismo había adquirido grandes proporciones, transcribimos a continuación los siguientes guarismos:

Hacia fines del porfiriato, como sabemos, se consumó la concentración de la tierra en un número reducido de propietarios: la hacienda, el rancho o pequeña propiedad y las tierras comunales y ejidales, fueron las principales formas de explotación agropecuaria. De ellas, un número reducido de haciendas controlaba la mayoría de la superficie del país. En 1910 existían 8,431 haciendas y 48,633 ranchos o sea un total de 57,064 propiedades. En ese mismo año el 96% de los jefes de las familias rurales, no poseían tierra alguna.

Las tenues luces del porfiriato no son comparables con las actitudes de los hombres-antorchas que lucharon contra la dictadura porfirista y, plantearon, antes del estallido revolucionario del 20 de noviembre de 1910, el mejoramiento de los trabajadores del campo y de la ciudad.

Aludimos, en primer lugar, a los neoliberales que en 1899 y 1900 fundaron, en San Luis Potosí, el nuevo Partido Liberal, encabezados por el ingeniero Camilo Arriaga, sobrino del presidente del Congreso Constituyente de 1857, don Ponciano Arriaga. A este Congreso asistieron, siendo muy jóvenes: don Ricardo Flores Magón, Antonio Díaz Soto y Gama, Juan Sarabia, Librado Rivera, Rosalío Bustamante, Humberto Macías y José Millán, entre otros, los que se convertirían muy pronto en ideólogos del movimiento revolucionario de 1910. Este partido se organizó para protestar contra las declaraciones del obispo de San Luis Potosí, que en una reunión de sacerdotes católicos celebrada en París, había declarado que en México, los religiosos católicos contaban con el apoyo del señor general don Porfirio Díaz, presidente de la República, y que las antiguas pugnas entre la Iglesia y el Estado de la época de la Reforma, habían desaparecido por la comprensión y ayuda que tenía el clero de parte del "gran presidente" aludido.

Constituyen brillantes luces, la proclama y el programa del Partido Liberal Mexicano del 1º de junio de 1906, cuyos integrantes, que después se señalarán, delinearon las necesarias reformas constitucionales que se requerían para mejorar las condiciones de la población obrera y campesina del país. Esto, independientemente de la lucha política y social que realizaron contra el gobierno dictatorial del general Porfirio Díaz, general mismo quien, con un oscurantismo indudable, desde el

año de 1900 hasta el momento en que salió derrotado del país, el 25 de mayo de 1911, se dedicó a perseguir, dentro y fuera de México, a los integrantes de dicho partido, habiéndolos encarcelado en las terribles prisiones de México, Distrito Federal, y de San Juan de Ulúa, en Veracruz; además de denunciarlos ante las autoridades norteamericanas, como anarquistas rebeldes y criminales. Los integrantes de este Partido fueron: don Ricardo Flores Magón, presidente; su hermano Enrique del mismo apellido, tesorero; Juan Sarabia, secretario; y vocales: Manuel Sarabia, Librado Rivera, Rosalío Bustamante y Antonio Villarreal, quienes postularon, desde entonces, como grupo, algunas importantes reformas a la carta magna, las cuales tomaron cuerpo en la Constitución de 1917. De estos documentos obtenemos las luces y sombras más notables, las que son, a saber:

Sombras en materia agraria fueron el tibio Plan de San Luis de Francisco I. Madero y el primer Plan de Ayala de Emiliano Zapata, pues este último —además de los errores históricos relativos a la Ley de Desamortización de Bienes del Clero atribuidos a Benito Juárez—, estableció que sólo en el caso de que los hacendados se pusieran en rebeldía, se expropiarían las otras dos terceras partes de sus tierras para indemnizar a las viudas y huérfanos de la Revolución. He aquí una original reforma agraria de viudas y huérfanos, quienes habrían de trabajar la tierra recibida, para atender sus necesidades. Ahora, por lo que respecta al señor Madero, a él debemos la explicación de su Plan de San Luis, en materia agraria, pues siempre declaró "que nunca prometió repartir o entregar tierras a los campesinos" (afirmación formulada al inaugurar una presa en Huichapan, Hidalgo), sino sólo deseaba favorecer a aquellos propietarios de tierras que hubieran sido desposeídos por abusos cometidos en materia legal.

Tenues luces maderistas son sus acuerdos dictados a la Secretaría de Fomento, para que se formara, en la misma dependencia, una Comisión Agraria que se encargara del problema de la tierra que tanto preocupaba a algunos legisladores de la primera Cámara maderista (diputados); y, finalmente, sus circulares de 8 de enero de 1912, y de 17 de febrero del mismo año, que confería, la primera, personalidad jurídica a los ayuntamientos para promover el deslinde, fraccionamiento y reparto de ejidos, y la segunda, que determinaba que las tierras de los ejidos de los pueblos debían reconocerse con sujeción a los títulos correspondientes.

Constituyen luces: el discurso y proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera, dicho y propuesto, respectivamente, en el seno del H. Con-

greso de la Unión, durante el inicio del gobierno de Madero (3 de diciembre de 1912), donde se planteaban, con claridad, los problemas agrarios del país y se proponía la dotación de ejidos a los pueblos. Ideas que no compartía el señor Madero, por lo que no fueron aceptadas ni aprobadas por la H. Cámara de Diputados respectiva. Otras luces produjo la Ley de 6 de enero de 1915, ordenamiento preconstitucional, redactado por el licenciado Luis Cabrera, durante la primera gestión gubernamental de don Venustiano Carranza, Ley misma con la que se inició, prácticamente, la Reforma agraria de la Revolución, pues el H. Congreso Constituyente de 1917, celebrado en Querétaro, la declaró ley constitucional; además, claro está, del artículo 27 de la Constitución, que se aprobó en el mismo Congreso, y que constituye *la luz más intensa del movimiento revolucionario en materia agraria*. En estas luces tuvo gran importancia el Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, durante la Revolución, y el jefe del Ejecutivo Federal electo, después de la clausura de Congreso —5 de febrero de 1917, fecha en que fue proclamada la misma carta magna—, tomando posesión como presidente constitucional de la República el 7 de mayo de 1917. Al señor Carranza se debe también el inicio burocrático de la Reforma Agraria, pues entonces se dictaron, por la Secretaría de Fomento, a cargo del señor ingeniero Pastor Romaix, *tres circulares importantes*: la del 19 de enero de 1915 que prevenía a los gobernadores de los estados procedieran al nombramiento de las comisiones locales agrarias; la del 10. de febrero de 1915 que señalaba que era de aplicación general la Ley de 6 de enero, y la del 10. de febrero, que declaraba que debían tramitarse, por separado, los expedientes de dotación y restitución de tierras y aguas. Carranza, en el lapso de su gestión como presidente, dotó de 132.639/87-02 hectáreas en favor de 59,848 beneficiados.

Don Adolfo de la Huerta, quien fuera presidente provisional del 10. de junio al 30 de noviembre de 1920, encendió algunas tenues luces: reorganizó la Comisión Nacional Agraria, y dictó la Ley de Tierras Ociosas de 23 de junio de 1920. Durante su gestión repartió poco: 33.695/73-24 hectáreas entre 17,355 beneficiarios.

El señor general de División, Alvaro Obregón, brillante caudillo militar, a quien se debió la estabilidad gubernamental de don Venustiano Carranza, fue resueltamente agrarista, pues no sólo apoyó a los congresistas de 1916-1917 que postulaban la Reforma Agraria, sino que, durante su gobierno, expidió la Ley de Ejidos de 30 de diciembre de 1920, y su Reglamento de 10 de abril de 1922. Ley y Reglamento

que resolvían los problemas no previstos por la Ley de 6 de enero de 1915. Creó, además, las "procuradurías de pueblos" en cada estado de la Unión, para atender los problemas de los campesinos sin tierras, y las "juntas de aprovechamiento de ejidos" para incrementar las explotaciones agrícolas de los mismos. Tales ordenamientos produjeron claras luces en el campo de la Reforma Agraria. Entregó del 1o. de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924: 971,627/34-62 hectáreas entre 158,204 beneficiados.

El señor profesor y general, don Plutarco Elías Calles, fue un agrarista indudable. Fue el primer jefe del Ejecutivo que planteó la Reforma Agraria de manera integral. A él se debe, desde entonces, el deseo de atender no sólo a la entrega de tierras, sino favorecer tanto a los campesinos dotados como a los pequeños propietarios, de todo lo necesario para que produzcan y resuelvan sus problemas familiares y, los del país, en materia alimentaria. A él se debe, también, la creación del Banco de México, y la del Banco Agrícola, en 1926, con sus cinco Bancos Ejidales Regionales. Pensó no sólo en repartir tierras, sino en la política de irrigación (construcciones de presas y de sistemas de riego), carreteras, salubridad rural, y, en fin, educación agrícola. A él se deben, con la cooperación del señor licenciado Narciso Bassols, y de un grupo de competentes especialistas, la expedición de la ley agraria de 23 de abril de 1927 reformada por la de 11 de agosto del mismo año. *La luz más importante* fue sin duda la Ley de Extranjería, que señala las prohibiciones a extranjeros para adquirir tierras en cien kilómetros en las fronteras y cincuenta kilómetros en las costas. Durante su régimen se entregaron 3.088,007/57-03 hectáreas para 302.432 beneficiados.

El señor licenciado don Emilio Portes Gil fue agrarista desde siempre y hasta su muerte. No obstante lo breve de su gestión (del 1o. de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930), repartió más tierras, proporcionalmente, que todos sus antecesores. A él se debe la Ley Federal de Aguas de 1929, que señaló las preferencias para los campesinos de todo tipo después de satisfacer las necesidades de los pueblos y ciudades en el uso doméstico. Dictó uno de los primeros luminosos cursos "optativos" de derecho agrario en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional. Repartió 1.173.116/91-40 hectáreas entre 155,826 beneficiados.

El ingeniero Pascual Ortiz Rubio no se caracterizó como un gobernante agrarista. Trató, con el señor general Manuel Pérez Treviño, en el Ministerio de Agricultura, y con Luis Montes de Oca, en Hacien-

da, de dar marcha atrás en la Reforma Agraria. *Las sombras que proyectó* con su obra en la materia fueron: declarar que ya no había tierras que repartir en algunos estados del país, y que debían excluirse de las afectaciones agrarias, las tierras que tuvieran plantaciones de café, cacao, vainilla, plátano, alfalfa, caña de azúcar, además de las de otros cultivos perennes. Tuvo frente a éstas, sus inclinaciones, una reacción negativa en su gabinete y en el Congreso de la Unión, pues no se aceptaron tales reformas; y, en sentido contrario, se promovió modificar el artículo 27 constitucional en su fracción XIV, en el sentido de "que los afectados con resoluciones datatorias o restitutorias de tierras y aguas no tendrán ningún derecho ni podrán recurrir al juicio de Amparo". Tampoco pudo, el presidente Ortiz Rubio, presionar a sus ministros ni a los gobernadores de los estados, a frenar la reforma agraria, por lo que tuvo que renunciar a su cargo ante el H. Congreso de la Unión antes de terminar su mandato. Meses antes había renunciado el señor licenciado Emilio Portes Gil a la Secretaría de Gobernación por diferencias de criterio con el mismo presidente, y había sido designado embajador en París y en la Sociedad de las Naciones de La Haya. Durante su gestión se dotaron 1.486,745/24-41 hectáreas entre 84,009 beneficiados.

El general don Abelardo L. Rodríguez nos dio, históricamente, un balance positivo en la materia, durante su breve gestión como presidente sustituto, la que realizó del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934. En materia agraria realizó una importante labor: reformó el artículo 27 constitucional, incluyendo lo vigente de la Ley de 6 de enero de 1915 conservada y aprobada como ley constitucional por el Congreso Constituyente de 1916-1917. Es decir, se logró, en esta reforma, hacer más claro y práctico el precepto mencionado (claras luces). Se abrogó el Código Agrario de 11 de agosto de 1927, dando origen al nuevo Código Agrario de 1934. Fue muy importante su acuerdo de confirmar de manera automática las dotaciones provisionales de tierras no objetadas en sus efectos. Durante su gestión repartió 798,982/41-09 hectáreas entre 161,327 beneficiados.

El señor general don Lázaro Cárdenas fue, sin duda, uno de los más grandes *impulsores* de la reforma agraria en la historia de su tiempo. Solamente el señor licenciado don Gustavo Díaz Ordaz pudo dotar, muchos años después, de más tierras a los campesinos, dados los medios técnicos de que se dispuso (*v.gr.* la aerofotografía de las zonas posibles de ser afectadas, y de la gran experiencia obtenida en la acción administrativa agraria, durante treinta años más, ejercida por per-

sonal mejor preparado). El señor general Cárdenas tuvo a su favor otras grandes realizaciones administrativas, en otras ramas del gobierno, como la nacionalización de la industria petrolera, por ejemplo; pero en materia agraria queremos decir que entregó muchas tierras sin la documentación legal correspondiente a personas que no eran campesinos, pues en ocasiones no benefició a verdaderos trabajadores del campo, sino a aprovechados de la inclinación social agraria del presidente. Hubo responsabilidad conjunta, indudable, de sus asesores, los que no fueron capaces de analizar primero, y señalar después, las equivocaciones cometidas al respecto. Tuvo en su haber, desde luego, el haberse atrevido a llevar adelante la reforma agraria en zonas consideradas intocables como la Laguna, Yucatán y la de Baja California Norte, afectando en esta última los latifundios de los norteamericanos que estaban ocupando la zona prohibida de Baja California Norte (indudables luces). Promovió, además, la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y creó, con la ayuda del señor licenciado Emilio Portes Gil, entonces presidente del PNR y con el líder agrario profesor Graciano Sánchez, la Confederación Nacional Campesina. Reformó, acertadamente, el Código Agrario de 1934, dando origen al Código de 1940; reformó, a su vez, la Ley de Crédito Agrícola, y envió al H. Congreso de la Unión, la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, y, en fin, creó, con nuestra cooperación personal, el Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de los Poderes de la Unión. Del 1o. de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940, repartió 17.889,701/78-78 hectáreas entre 774,009 beneficiados.

El señor general don Manuel Ávila Camacho consolidó la intensa obra agraria de su antecesor, consistente, principalmente, en regularizar numerosas dotaciones que se habían dictado sin la documentación correctamente. En otros casos hubo necesidad de cambiar a los beneficiados, pues no se trataba de campesinos sin tierras, sino mineros, obreros de las ciudades y hasta encargados de cantinas y casas de asignación como los de la zona de Baja California Norte, *v.gr.* en la mesa de Otay, de Tijuana. Es decir, el ritmo de la entrega de dotaciones y restituciones tuvo que detenerse para dedicarse a regularizar algunas, investigar otras, y confirmar aquellas cuya tramitación había sido posteriormente completada. Como en la gestión anterior se habían afectado muchas pequeñas propiedades, lo que había dado origen a que el propio general Cárdenas estableciera un departamento *ad hoc* de quejas, en las oficinas de la misma Presidencia de la República, el nuevo pre-

sidente Ávila Camacho consideró que tal materia era de la competencia de la Secretaría de Agricultura, por lo que debía llevarse allí tal actividad mediante un nuevo reglamento que respondiera mejor, legal y técnicamente, a sus fines. Esto demostró que el procedimiento agrario había cambiado, completándolo al proteger —simultáneamente a las dotaciones que se hacían— a la pequeña propiedad inafectable, tomando en cuenta los estudios técnicos que se realizaban al efecto. Entonces se llegó a la conclusión de que “los ejidos y comunidades que poseían el doble de extensión de las tierras de cultivo, producían mucho menos que el 50 por ciento de las tierras, en poder de los pequeños propietarios, pues estos últimos producían más del doble”. Por lo cual había que seguir dotando de tierras a los campesinos desposeídos, pero sin afectar las pequeñas propiedades, como lo señala el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 constitucional. También, para dar seguridad a las actividades agrícolas se destacó la necesidad de indemnizar siempre a los pequeños propietarios afectados, cuidando, a la vez, de que no se tratara de simulaciones de fraccionamientos de grandes propiedades, que pudieran frenar la Reforma Agraria. La gestión de Ávila Camacho fue la única que se preocupó de que no se siguiera pulverizando la propiedad de la tierra, lo que la hacía incosteable e improductiva, y para ello dictó un Reglamento a la fracción III del artículo 27 constitucional, que señala los medios para reagruparla e integrarla. Él señaló, con valor, el error de los presidentes demagogos, que han entregado como parcela ejidal no solamente 2, 3, 5, o más hectáreas, sino surcos de una parcela, lo que condena al ejidatario y a su familia al hambre, y a la nación, a la improductividad.

La guerra que le tocó vivir como gobernante no impidió realizar sus planes agrícolas y agrarios, los que fueron bien canalizados en sus resultados, pues los habitantes de las clases humildes no sufrieron escasez o racionamiento alguno, sino al contrario, tuvieron una vida fácil y barata. Para extender las exportaciones de azúcar, algodón, maderas, petróleo, cera de candelilla, etcétera, establecieron, bajo la Ley de emergencia, unidades industriales de explotación, en las que concurrieron pequeños propietarios, campesinos dotados y comunidades, sin distinción, entregando sus tierras en explotación a las mencionadas unidades, y allí tuvieron, a la vez, trabajo bien remunerado como si fueran trabajadores con seguro social, las que dieron excelentes resultados. Su régimen fue tranquilo y no creó deudas extranjeras, pues, para las importaciones de maquinaria y alimentos que no producíamos en cantidades suficientes, por estar dedicadas a ayudar, en lo poco que podíamos,

a nuestros aliados, se formaron consorcios de molineros, industriales y de bancos mexicanos, los que reunieron todo el dinero que se necesitaba para todas las transacciones de las que resultamos beneficiados el país y las clases humildes que vivieron normalmente. Durante su gobierno el presidente dotó de tierras a 112,447 beneficiados con 5.518,870/27-30 hectáreas. Pero lo más importante que podemos decir es que hubo paz y tranquilidad en los campos y en las ciudades. Su balance es luminoso.

El señor presidente don Miguel Alemán Valdés marca, sin duda alguna, tibieza en la Reforma Agraria. Durante su encargo se puso, justo es decirlo, énfasis en la industrialización, pero no sólo se descuidó la entrega de tierras a los campesinos sino que se volvió a la política porfiriana de fomentar la colonización —sólo que esta vez no se hizo ni se pretendió hacerla con extranjeros, sino con mexicanos, los que no eran, propiamente, agricultores, sino gente ajena al campo, es decir, con políticos a quienes el pueblo criticó y llamó "agricultores nylon". Para tal efecto se crearon en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, dos comisiones en zonas territoriales de colonización: la de la zona norte y la de la zona sur. Y así, todo el territorio quedó adscrito para entregar, en forma ilícita, tierras a personas que no eran ni ejidatarios ni comuneros, sino sólo por excepción, agricultores. Estos últimos fueron los beneficiados a la postre, pues los llamados "colonos políticos" pronto vendían sus lotes por sus fracasos una vez pagados a la Comisión Nacional de Colonización. También hubo, justo es decirlo, colonias en las que predominaron agricultores, y dieron muy buenos resultados de producción agrícola. En ese tiempo se hicieron algunas reclamaciones por parte de campesinos con derechos, que habían solicitado tierras y que por no haber seguido oportunamente sus trámites, las tierras solicitadas fueron dadas en colonización por las comisiones antes citadas. La crítica más acertada fue la de que si las tierras disponibles no alcanzaban para las dotaciones, restituciones, ampliaciones y dotaciones complementarias de tierras y agua a los pueblos, por qué dedicar los terrenos disponibles a otros fines contrarios a la política agraria prescrita por la Constitución de 1917, es decir, antes de la creación de las comisiones de colonización. El jefe del Departamento Agrario, el señor licenciado Mario Sousa, de tendencias marxistas, no sólo era partidario de la colonización, sino que pidió ser beneficiario con algunos lotes del sistema. Por todo esto, la política de reparto de tierras fue mínimo y tuvo sus sombras. Durante los seis años de gobierno se entregaron solamente 3.844,744/96-94 hectáreas entre 85,026 beneficiados contra

1.173,118/91-40 hectáreas que repartió Portes Gil en un año y dos meses.

En conclusión: si bien es cierto que por conducto de su Secretaría de Hacienda, Alemán impulsó la industrialización, ésta, según el señor don Ramón Beteta, tuvo algunas limitaciones en su proceso inicial, por lo que no podía dar empleo a los campesinos desplazados, no sólo por las limitaciones de tierras de agua, sino por las tierras que se dedicaron a la colonización.

No fue muy fecunda, asimismo, la sombría gestión del presidente Adolfo Ruiz Cortines, sobre todo por la impreparación de sus colaboradores cercanos en las materias agrícola y agraria. Su ministro de Agricultura lo fue el señor Flores Muñoz, de triste memoria, por su mala conducta e ineficiencia; asimismo, su jefe del Departamento Agrario, don Cástulo Villaseñor, tenía el antecedente de haber sido ex artillero del ejército federal. De allí que este último haya declarado, enfáticamente, "que la Constitución no prohibía la existencia de los latifundios, por lo que aún existían algunos en la frontera del país y, en otros lugares del territorio, que no podía afectar [...]". Y es que a este señor se le había olvidado la parte fundamental del párrafo tercero del artículo 27 que dice:

Con este objeto [el del reparto de tierras] se dictarán 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 sean indispensables [...]

Independientemente de esta equivocación fundamentalmente grave, se pueden señalar algunos aspectos positivos de su gobierno, a saber: desde luego, se liquidaron algunos fraccionamientos simulados de pequeñas propiedades; el desposeer a algunos de los agricultores nylon que no cubrieron oportunamente sus pagos al Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero; se regularizó el trámite de las compensaciones por expropiación que se hicieron a pequeñas propiedades, para dotar o ampliar dotaciones a comunidades y ejidos que requerían más tierras. Una resolución equivocada fue la de indemnizar a una compañía norteamericana que ocupaba tierras en la zona prohibida —aludimos a la Compañía Palomas, de tierras y ganado, contrariando el precepto constitucional que alude a la pérdida de las tierras de los extranjeros cuando se ocupen las zonas prohibidas—. En fin, se abanderaron, con

la enseña patria, numerosos ejidos. Por insistencia de algunos consejeros agrarios del régimen, se restablecieron las procuradurías de pueblos que había fundado el general Obregón y que sin razón habían desaparecido; se creó la Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Rural el 23 de julio de 1954, antecedente de COPLAMAR; se estableció, por primera vez, el Consorcio del Seguro Agrícola Integral el 23 de diciembre de 1954. En fin, se realizó, en seis años, un reparto menor de 3.198,789/98-82 hectáreas entre 55,919 beneficiados.

El señor licenciado Adolfo López Mateos puso fervor en la Reforma Agraria, volviendo a intensificar, entre otras medidas, la entrega de tierras. Empezó anunciando que en su gobierno todas las tierras que se abrieran al riego en las obras de irrigación del gobierno, se entregarían a los ejidatarios. Se dedicarían, también, a dotaciones o ampliaciones, las tierras expropiadas a extranjeros ganaderos en la frontera, comprando el ganado para iniciar, así, la constitución de los ejidos ganaderos, todo esto a pesar de su deshonesto jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, quien falsificó la firma del jefe del Ejecutivo en certificados de inafectabilidad ganadera, lo que contradecía el acento apasionado que puso el presidente de la República en cada uno de los aspectos agrarios de su régimen. Su empeño se dirigió hacia la llamada reforma agraria integral, postulada por el presidente Calles en 1924-1928, pues no sólo sostuvo la urgencia de ayudar a mejorar las condiciones económicas y sociales de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, sino que les otorgó las refacciones económicas que requerían para incrementar la producción agrícola, ganadera y forestal, pues de esto último, dijo, "depende que el pueblo de México tenga a su disposición subsistencias suficientes y a precios justos mejores que los de importación". Con este programa integral logró que convergieran a la causa agraria los instrumentos económicos (crediticios) de asistencia técnica, educativa, de seguridad social y de comunicaciones (caminos vecinales), pues sólo así se podía dar una solución integral al problema de los campesinos y de las otras clases sociales que dependían de su producción. Y estas medidas dieron sus frutos, pues el país no requirió de grandes importaciones de alimentos, sino que México exportó azúcar, algodón, frutas, arroz y garbanza, entre otros artículos. El presidente López Mateos resintió, sin duda, el efecto de malos funcionarios, entre ellos su jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y su secretario privado, los que no obraban con competencia y honradez. Así, el señor profesor Barrios no sólo otorgó certificados de inafectabilidad infundados, sino que infló

las dotaciones entregadas a los campesinos, es decir, traficó con la reforma, pues mintió en las cifras oficiales dadas en materia de dotaciones y restituciones, etcétera, que después se tuvieron que rectificar. Del señor Romero se dice que no fue honrado en su cargo, y que muchas veces habló equivocadamente a nombre del señor presidente, además de que eran públicas y notorias sus actitudes no sólo con funcionarios fuera de la Presidencia sino aun con la gente que ayudaba de verdad al mismo mandatario. Pero el señor presidente, a pesar de esto, tuvo luces que fueron brillantes, y no pueden ser veladas, pues abrogó la Ley de Colonización de Miguel Alemán, que distrajo las tierras disponibles, para la obligada distribución a campesinos sin tierras. Reformó la Ley de Amparo, ajustándola a la situación humana de los campesinos indefensos, estableciendo la suplencia de la queja y auspiciando que todo campesino o ejidatario pudiera ser auxiliado por un juez de distrito en sus demandas de amparo. Expidió, además, el Reglamento del Seguro Social obligatorio para los trabajadores del campo, aplicándose, desde luego, en las unidades industriales de explotación de la caña de azúcar (es decir, en los ingenios de la molienda del azúcar); el Reglamento del Seguro Agrícola Integral y Ganadero; el Reglamento sobre Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes de los Ejidos y Comunidades; y, en fin, reformó numerosos artículos obsoletos del Código Agrario. En conclusión, dotó de tierras y aguas a los campesinos en la cantidad de 9.093,356 hectáreas y no en la cantidad de 16.004,190 hectáreas como lo hicieron decir, en su último informe, sus malos colaboradores. Los datos apuntados aquí fueron obtenidos, tiempo después, por investigadores del propio Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización bajo la supervisión del ingeniero Luis G. Alcérreca, secretario general del mismo Departamento, en la gestión del siguiente presidente de la República. Para terminar, queremos decir que durante su gobierno se propuso por el gobierno norteamericano (aludimos a la gestión del presidente Kennedy) la Alianza para el Progreso, que determinaba que la ayuda del gobierno norteamericano a la América Latina se daría sobre todo a los países que realizaran la reforma agraria. México, dijo entonces López Mateos, "necesita de esa ayuda, porque independientemente de que el país ha sido el iniciador de tal reforma y la sigue realizando, tiene aún, en su territorio, ejidos y comunidades ejidales sin recursos que viven alejados de la cultura y la civilización, es decir, muy pobres [...]"; y así, obtuvo una gran ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica, sin perder su independencia política y económica.

El señor licenciado Gustavo Díaz Ordaz fue el único presidente que puso al frente del departamento de la materia, a las personas más preparadas, experimentadas, en las cuestiones agrarias: estos fueron los señores ingenieros Norberto Aguirre y Luis G. Alcérreca. El primero, ingeniero agrónomo de grandes experiencias agrarias, políticas y sociales, y el segundo, quien había dedicado toda su vida al ejercicio técnico de la materia en la dependencia a que hemos hecho mención. Ellos objetaron desde luego, como nosotros, lo que se declaró, en esos días, por el Instituto de Investigaciones Agrarias: "que ya sólo quedaban 25 millones de hectáreas que repartir en la República", y así lo hicimos notar en nuestro estudio publicado en los primeros días de septiembre de 1968 titulado: *El debe y el haber en la Reforma Agraria mexicana en documentos*, y el tiempo nos dio la razón, pues sólo el presidente Díaz Ordaz dotó de tierras a los campesinos por la cantidad de 25.075,000 hectáreas, que beneficiaron a 406,000 campesinos, dejando a su sucesor 1.000,000 de hectáreas debidamente localizadas, es decir, listas para ser resueltas, otorgadas. Desde otro ángulo, pocas reformas legales y administrativas hizo el presidente Díaz Ordaz, antes citado, pues prácticamente López Mateos había agotado en forma completa los problemas jurídico-sociales.

El presidente López Mateos, efectivamente, había sido asesorado por personas muy competentes, las que habían expresado que en 1960 había 899,108 predios de cinco hectáreas o menos abarcando 1.328,107 hectáreas; 22,660 explotaciones de más de mil hectáreas, las que disponían de 132.5 millones de hectáreas, por lo que hubo necesidad de abrogar la Ley de Colonización de Miguel Alemán y aplicar correctamente el Código Agrario para favorecer a los núcleos de población solicitantes y a las comunidades indígenas que requirieran se les dotaran o restituyeran tierras.

El licenciado don Luis Echeverría Álvarez realizó la peor gestión agraria hasta la fecha (es decir, fue muy sombría), como pasamos a demostrarlo. En primer lugar, hay que señalar que durante los veinticinco años de su gestión burocrática, hasta llegar a ser candidato del PRI a la presidencia de la República, nunca se significó por tener alguna actitud favorable hacia los campesinos; al contrario, cuando fue secretario de Gobernación, nos consta, siempre trató de impedir que los campesinos de la República llegaran al Distrito Federal a manifestarle al presidente Díaz Ordaz sus peticiones e inconformidades, como también nos lo expresó siempre el señor ingeniero don Luis G. Alcérreca, secretario general del Departamento de Asuntos Agrarios y

Colonización, entonces. Muchas veces tuvo problemas con el propio secretario, quien casi le ordenaba que detuviera en el camino a los campesinos, pues éstos no debían turbar el trabajo del señor presidente. Alguna vez, inclusive, se usó a las autoridades locales para que evitaran por todos los medios el paso de tales trabajadores del campo.

Ya como candidato, sin atender a la cautela que habían tenido los cuatro presidentes que trabajaron bien con el Código Agrario de 1942, el que como sabemos estuvo en vigencia más de treinta años, organizó una comisión de imprevistos en la materia, presidida por él mismo, para redactar el peor ordenamiento jurídico que hemos tenido hasta hoy, y que lleva el pomposo nombre de Ley Federal de Reforma Agraria. Para la mala fortuna del país, este ordenamiento hasta hoy ha sido conservado no obstante las violaciones constitucionales que presenta, los errores técnicos que incluye, los defectos reglamentarios que instituye y sus errores gramaticales, por los tres regímenes, a saber: el del licenciado don José López Portillo, el del señor licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y el del señor Carlos Salinas de Gortari, a los que les parece no presenta graves deficiencias constitucionales, de carácter técnico y aun gramaticales. Y lo dijimos nosotros desde entonces no sólo en el libro de texto que redactamos para el *Curso de derecho agrario* de la Facultad de Derecho de la UNAM, sino que también lo han sostenido, en su tiempo, los mejores especialistas, algunos de ellos ya fallecidos, como lo fueron el ingeniero Luis G. Alcérreca, el licenciado don Lucio Mendieta y Núñez y el ingeniero Ramón Fernández y Fernández, entre otros. Según los mismos especialistas, los errores técnicos, constitucionales, de lógica jurídica y gramaticales, pasan de doscientos. Otro de los errores graves del funcionario cuya obra criticamos, en primer término, fue el pensar que todo se podía resolver con palabras y burocracia, *v.gr.* Hasta el régimen del señor presidente Díaz Ordaz, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización había operado bien, anualmente, con un poco más de 300.000,000 de pesos. El señor Luis Echeverría modificó desde su designación a ese departamento, llamándole pomposamente Secretaría de la Reforma Agraria, violando así el texto constitucional, que habla de un Departamento, y triplicó su presupuesto, es decir, llegó a más de mil millones de pesos, sin ningún resultado positivo. El personal de tres mil empleados que tenía en el régimen anterior al suyo, lo subió, también a más de diez mil y, claro está, sin pensar que tal personal se debía preparar, equipar y alojar; todo en vez de llevar ese dinero gastado inútilmente a los campesinos que tanta necesidad tienen de efectivo para trabajar. Du-

rante su régimen, los grupos campesinos organizados bajo las siglas de CNC se dividieron, pues ya no sólo se consideraba a la Confederación Nacional Campesina, instaurada por Cárdenas, la que podía representarlos, sino que surgieron otras que también le costaban dinero al país, como la Unión de Pueblos de la Zona de Veracruz, capitaneada por un señor Del Ángel, y la Confederación Campesina Independiente, etcétera, y a todas hubo necesidad de agruparlas políticamente bajo la denominación del Pacto de Ocampo, cuyos resultados fueron, sin duda, los de mayor agitación, incluyendo las consabidas campañas demagógicas de invasión de predios rústicos, algunos de los cuales eran inafectables. Todo lo que, en opinión de los especialistas, provocó un colapso en la agricultura, de baja de la producción, con la consecuente importación de millones de toneladas de productos alimenticios, lo que nos llevó asimismo, a la inestabilidad económica y social del país, con un endeudamiento correspondiente para poder pagar entre otras ramas el relativo a las importaciones de alimentos. Pero esta exagerada burocracia antes anunciada no paró allí, sino que se complementó con la designación de treinta consejeros agrarios frente a los cinco que señala el artículo 27 constitucional, lo que motivó que en todos los estados de la República (con un consejero por entidad) se incrementara el papeleo, frente a la anterior gestión, que era sencilla, pues desde entonces se trató de seguir dando entrada a toda clase de peticiones en las delegaciones agrarias del país, llegando al caso de dar dotaciones superpuestas, pues algunos de los improvisados funcionarios no conocían los antecedentes locales, y así fue como en las nuevas afectaciones agrarias artificialmente propiciadas en el estado de Sonora no sólo se dotaron terrenos de pequeñas propiedades inafectables, sino de partes que pertenecían a la Universidad de Sonora. Varios de los agricultores de los predios mencionados recurrieron ante el Poder Judicial Federal y fueron amparados pagando la indemnización correspondiente el Gobierno Federal que le siguió al señor presidente al que aludimos. El balance agrario del señor Echeverría Álvarez alcanzó, en los seis años, 2,476 resoluciones, dotando 12.028,000 hectáreas a favor de 195,000 campesinos, datos que, comparados con los de su antecesor, que gastó menos de la tercera parte de su presupuesto, y trabajó también con la tercera parte de su personal, *había llegado, como ya lo apuntamos, a más del doble* de las resoluciones dictadas, las que superaron en más de 100% las hectáreas dotadas, es decir, 25.075,000 hectáreas.

El licenciado don José López Portillo y Pacheco, presidente de triste memoria para el país, pues ha sido, hasta hoy, el jefe del Ejecutivo más versátil que ha existido en la historia político-administrativa del país, incluyendo la relativa a la materia agraria, y no sólo por las anti-téticas leyes que promulgó, alguna de las cuales fue censurada en el H. Congreso de la Unión dominada por representantes del PRI, quienes la declararon reaccionaria (antirrevolucionaria), sino por la diversidad de personas improvisadas que designó sucesivamente como secretarios de Reforma Agraria, lo que dio origen naturalmente a una incomprensible, inconsistente y negativa acción gubernamental. Como se ve, en su gestión sólo hubo sombras y muy oscuras. Respecto de los secretarios del ramo nombrados, podemos citar, en su orden: al licenciado Rojo Lugo, quien había sido un regular funcionario en el Banco Nacional Agropecuario, creado por el secretario de Hacienda don Antonio Ortiz Mena, en la época del señor presidente don Gustavo Díaz Ordaz, y que por su desconocimiento de la Constitución y de las leyes de la materia, quiso organizar durante el régimen lopezportillista unos tribunales agrarios que incluían desde magistrados y jueces hasta un procurador general de Asuntos Agrarios, es decir, un nuevo Poder Judicial agrario como si con estos funcionarios se fueran a resolver los problemas de los campesinos, quienes lo que necesitaban era "una justicia social económica", no de enredos judiciales; en otras palabras, de asesoría técnica, semillas mejoradas y crédito oportuno, todo para incrementar sus cosechas frente a su pobreza, y cooperar así, aunque fuera en modesta escala, a la solución del problema del déficit de alimentos que sufre el país. Se le olvidó al señor ministro, leer lo que ordena, en la materia, el artículo relativo a la Reforma Agraria en la Ley de la Administración Pública y en la Constitución, todo lo relativo a la división de poderes. El señor licenciado Rojo Lugo pronto fue sustituido por un excelente vendedor de maquinaria agrícola, el negociante señor don Antonio Toledo Corro, a quien se le ocurrió, lo más importante dentro de su especialidad: venderle al gobierno, más de diez mil tractores norteamericanos para mecanizar al campo, función misma que no le correspondía a la Secretaría a su cargo sino a la de Agricultura y Ganadería de acuerdo con la ya mencionada Ley de la Administración Pública. Así es que el señor presidente contrariando la mencionada Ley aprobó, con la participación, eso sí, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la compra de tractores. Otra magnífica ocurrencia del ministro comerciante, fue la de celebrar convenios con los gobiernos de los estados para llevar adelante la Reforma Agraria, olvidándosele

a él y al jefe del Ejecutivo Federal, lo que dice la Constitución general de la República, en su artículo 120, que "los gobiernos de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales así 'no más';" por lo que no se necesitaban tales convenios para ello. Por algo, agregamos nosotros, existen las comisiones agrarias mixtas, las que están integradas por empleados de la Federación, de los gobiernos de las entidades federativas y de los núcleos de población rural. Vino después a desempeñar el cargo de secretario de la Reforma Agraria el señor "publi-relacionista" de la UNAM, en alguna época, señor licenciado don Gustavo Carbajal Moreno, quien era también, a Dios gracias, desconocedor de la problemática agraria. Su labor, como era de esperarse, fue fecunda con la reimpresión de buenos libros sobre el agrarismo y su historia. Sin embargo, tal vez le fueron reconocidas algunas fallas en su gestión por el señor presidente, por lo que fue relevado del cargo, pasándole la estafeta a otro ignaro en la materia, el señor García Paniagua, especialista en asuntos policiales, como lo había demostrado en la Secretaría de Gobernación entonces, y como lo es ahora (1989-1990) en la misma rama en el Distrito Federal. ¿Cuáles fueron los errores más graves del presidente de la República en su gestión agraria? Muchos, además de los burocráticos ya señalados. *En primer lugar*, quiso poner en vigor, en esos años, una ley abrogada hacía mucho tiempo, pues fue expedida nada menos que por el presidente provisional señor don Adolfo de la Huerta, el 28 de junio de 1920; es decir, después de 58 años de su inicial vigencia, la Ley de Tierras Ociosas, en la inteligencia de que dicha ley, en su breve articulado, le entregaba las funciones relativas, a los municipios de la República y no al gobierno federal. *En segundo lugar*, su proyecto fallido de Ley Federal de Justicia Agraria ya analizado antes, y lo más grave, en *tercer lugar*, querer hacer, a través de la Secretaría del ramo, un censo agrario, olvidándose de lo relativo a los censos le corresponde a otra dependencia del Ejecutivo, además de que el Censo Agrícola Industrial se hace cada diez años, y, en fin, en *cuarto lugar*, su Ley de Fomento Agropecuario, con la que se trató de coordinar para la producción agrícola, a los pequeños propietarios con los ejidatarios y comuneros a fin de cumplir con su Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario. Como se verá más adelante, no fue muy exitosa su gestión gubernamental en el ramo, a pesar de sus optimistas declaraciones hechas en su sexto informe, donde dijo:

En marzo de 1980 se propició el sistema alimentario mexicano y, en diciembre del mismo año, el H. Congreso, aprobó la Ley de Fomento Agropecuario; en 1981 se llegó a la meta de autosuficiencia en las cosechas de maíz, frijol y trigo, no obstante que las bocas que se tenían que alimentar aumentaron de 1976 a 1982 en 11 millones de personas.

Así las cosas, se dictaron 3,697 resoluciones dotatorias de tierras, entregando físicamente 15.720,000 hectáreas que beneficiaron a 204,886 familias campesinas. Lo excepcional, no logrado por ningún presidente en la historia de México, fue que se entregaron 10,570 carpetas de documentación básica a igual número de ejidos que amparan 35.000,000 de hectáreas, muchas de ellas ya entregadas en otros sexenios (agregamos nosotros). Lo que no se nos dijo fue que hasta hoy, ha sido el campeón mexicano del endeudamiento externo, el que superó al ya grave guarismo de 30,000 millones del régimen de Luis Echeverría Álvarez, para llegar entre los dos a más de los cien mil millones de dólares, lo que no sólo arruinó económicamente al país por muchos años, sino que nos empobreció a todos los mexicanos, tanto a los de las clases proletarias como a los de la clase media, la cual prácticamente desapareció, pues aun aquellos que tenían sus modestos ahorros, en dólares en el país, se los convirtió en devaluados pesos al pobre tipo de cambio que él mismo señaló. En cambio, él se convirtió, como su antecesor, en uno de los más grandes millonarios del país y del extranjero, emulando, eso sí, al difunto señor licenciado Miguel Alemán Valdés, iniciador de la galería de los expresidentes multimillonarios. (Véase el libro del sociólogo francés Pierre Pean titulado *L'argent noir* (Dinero negro), publicado por la Editorial Bayard, Paris, 1987, donde se señala expresamente al señor licenciado don José López Portillo como arquetipo de los defraudadores.)

El señor licenciado don Miguel de la Madrid Hurtado no pudo realizar una brillante gestión agraria, por dos razones: por la situación económica que heredó de los dos anteriores gobiernos que, como hemos visto, no fueron de lo mejor. Claro que él fue uno de los corresponsables del último gobierno ya que figuró en él como uno de sus colaboradores más cercanos y adictos. En fin, era grave la situación heredada, pero eso no nos impide señalar sus sombras al haber seleccionado como su colaborador principal en la rama agraria a una gente poco culta e impreparada en la materia, además de dudosa honorabilidad, la que no nos consta pero que públicamente la han expresado los políticos

que lo atacan, teniendo en cuenta su conocido historial de los puestos que ha desempeñado, incluyendo desde luego, los de la Azufrera Mexicana, el Fideicomiso del Banco de México para fines avícolas, y en otro de los últimos, el gobierno del estado de Michoacán, del que tuvo que salir por su propia y conveniente decisión, aceptando que la "vox populi es la voz de Dios".

Y, ¿cómo recibió el señor licenciado Miguel de la Madrid la Secretaría de la Reforma Agraria después del ejercicio de los regímenes de Luis Echeverría Álvarez y de José López Portillo? Pues ya lo apuntamos antes: en primer lugar, la situación agraria en los dos sexenios anteriores fue muy sombría. El primero, el señor licenciado don Luis Echeverría, desintegró el grupo de gentes valiosas que habían venido especializándose de por vida en el ramo en la Secretaría para entregar los puestos clave a gente impreparada y deshonesta, respectivamente, como lo fueron sus colaboradores "tanto en la redacción de la Nueva Ley de Reforma Agraria, como después, en los puestos directivos más altos de la Secretaría del Ramo". Citamos aquí, en primer lugar, al señor Gómez Villanueva, licenciado en ciencias diplomáticas de la Escuela de Ciencias Políticas, donde fue un alumno muy mediano (nos consta porque fuimos su profesor en alguna materia) y al señor Barra García, este último, quien fue encarcelado por su comportamiento corrupto en la misma Secretaría. Del señor López Portillo ya señalamos antes a los cuatro secretarios del ramo, los más incompetentes y avorazados que designó en su gobierno. En tales condiciones, el señor De la Madrid no quiso, o no pudo, intentar una buena reforma a la equivocada ley de la materia, contentándose con reformar, entre otros, el artículo 22 constitucional en su fracción XIX, que alude "a la expedita y honesta participación de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra [...] ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos". Esta fracción se encuentra, desde luego, fuera del capítulo relativo de la Constitución, al que corresponde, que no es sin duda el de los problemas agrarios, sino al campo del Poder Judicial, que es el encargado de hacer justicia a todos los ciudadanos del país. Además, claro está, de que se trata de una fracción declaratoria que no tiene la característica de toda norma jurídico-constitucional que ordena la obligación de hacer, en el caso la justicia señalando los medios o procedimientos para lograrla.

Desde otros ángulos, la obra agraria del señor De la Madrid no fue positiva, según estudios del señor Jorge Calderón Salazar: "De 1983

a 1987 se observa una clara disminución de la producción de granos básicos, pues el arroz, frijol, maíz y trigo, de una producción insuficiente de 18.078 millones de toneladas en 1983 bajó a 17,041 millones en 1987, mientras que su población pasó de 74,707 millones de habitante en 1983, a 81,139 en 1987". En otros términos, la producción de granos bajó más en 3.73% y la población aumentó en 8.61%. Otro dato: de acuerdo con el sexto informe de su gobierno, de 1983 a 1987 el consumo de cereales per cápita disminuyó 14.5%, pues en 1983-1987 fue de 308.7 kilogramos, y en 1988 ya fue de 263.9 kilogramos. Cosa que contradice las optimistas declaraciones del sexto informe que dice:

Estos instrumentos determinaron, concluye: una producción hasta 1989, de 27 millones de toneladas de los 10 principales cultivos realizados en 15 millones de hectáreas del sector agrícola. El campo mexicano creció en el sexenio el 1½, pues se incorporaron de los años 83 a 87: 451,537 hectáreas al riego; 467,381 hectáreas de temporal y se rehabilitaron 218,164 hectáreas de otras varias clases. En 1988 se abrieron otras 157,700 hectáreas de riego; se tecnificaron 26,800; y, se rehabilitaron otras 17,500 hectáreas todas en beneficio de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Se dio asistencia técnica a campesinos de todo tipo (indiscriminadamente) abarcando 14.2 millones de hectáreas. Se entregaron físicamente a campesinos ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, un total de 8.233,261 hectáreas.

Para concluir, nos expresa que en materia agraria se dictaron 395 resoluciones dotando con 5.050,000 hectáreas a 233,261 campesinos. *Del señor presidente don Carlos Salinas de Gortari* no podemos hablar aún, claro está, de su balance agrario, pues hasta hoy en su segundo año de gobierno la mayor parte de sus iniciativas se dirigen a la producción agrícola, olvidándose de la urgente atención que requiere la Reforma Agraria, pues los ejidos y comunidades ejidales han fracasado totalmente incrementando la inseguridad y el minifundismo de la tierra. Otro ajuste también lo requieren las pequeñas propiedades a fin de organizarse para afirmar unidades mayores de producción sin modificar sus extensiones respetando a los propietarios no latifundistas simulados. Claro está que si no se cambia la política ejidal y comunal, los resultados que obtenga con sus planes tradicionales no serán importantes, pues estas dos primeramente señaladas instituciones han caído, desde los tiempos de Echeverría hasta hoy, en su politiza-

ción, utilizadas como bandera demagógica para asegurar votos, mas no como factor de producción y desarrollo económico. Así pues, las manipulaciones políticas (demagógicas) del ejido y las comunidades ejidales que no han dado resultado productivo, pues siguen al nivel de subsistencia, deben reformarse legal y económicamente, a fin de modernizarse y convertirse en un verdadero factor de producción. Así, no sólo podrán comer, vestir y habitar mejor los campesinos de México, sino que podrán ayudar a que los pocos recursos en "dólares" que posee el país, no salgan a enriquecer a los grandes norteamericanos que nos surten de alimentos, dada nuestra capacidad improductiva de los cereales fundamentales, a saber: maíz, frijol, trigo duro de invierno y sorgo, además de la carne, leche y grasas vegetales.

CONCLUSIÓN

Hemos hecho, en este largo recorrido histórico —de la época precolonial hasta nuestros días—, un balance de la cuestión agraria mexicana, con objeto de presentar, objetivamente, "las luces y las sombras" que han caracterizado el devenir nacional en este aspecto trascendental de nuestra existencia como pueblo, pensando en que la historia no es nada más la auscultación del pasado para explicarse el presente, sino que la historia, en nuestros días, comienza donde el interés por el futuro se equipara con el pasado.

Hemos hecho, por otra parte, un modesto ensayo de síntesis histórica, pues la historia de la tenencia de la tierra, en toda su amplitud, no podría haberse hecho en los marcos limitados de una conferencia. Por otra parte, hemos seguido un criterio ecléctico: el científico hegeliano, que marcó las siguientes categorías de las historias subjetiva y objetiva: la historia subjetiva es la historia que se refiere; y la objetiva, es la que se vive. Los pueblos y las naciones tienen estas dos historias: las que viven y sienten (por su conocimiento del pasado) y las que nos alientan y se realizan ahora mismo.

En este brevísimo desarrollo, en el que también nos auxilió la teoría materialista de la historia, el problema de la tierra en México ha tenido que analizarse con base en los pensamientos y doctrinas de los grandes líderes de las tres revoluciones sociales que ha vivido nuestro país: los de independencia, los de la Reforma y los de la Revolución de 1910.

Por otra parte, estos tres movimientos sociales con sus tropiezos y éxitos (luces y sombras) han ido configurando, en sus Constituciones,

al México de hoy... en el que aún no se acaban por resolver los problemas de la tierra y de la producción de los alimentos fundamentales que requiere el país. Por esto, al terminar esta plática, queremos aludir a las nuevas sombras que oscurecen el panorama nacional y a las posibles luces que tal vez nos aclaren tal situación.

Como hemos visto hasta aquí, desde 1915 hasta 1942 construimos un sistema legal que permitió, con sus exageraciones y titubeos, una estructura agraria formal que produjo lo que se ha dado en llamar la *época de oro* en la producción agrícola, ganadera y forestal, que abarcó los años de 1940 a 1965, la que alcanzó no sólo a satisfacer las necesidades del consumo interno, en lo que se refiere a los alimentos básicos, sino a la provisión de las materias primas que requerían nuestras rudimentarias industrias, logrando así exportar arroz, garbanzo, azúcar, algodón, petróleo, mercurio, azufre, etcétera. Los guarismos que justifican tal información son los siguientes: el producto agrícola, incluyendo la ganadería, lo forestal y la pesca, fue de 5.7% en promedio de los veinticinco años señalados. En la carrera competitiva entre el crecimiento de la población y las subsistencias, estas últimas aventajaron a la primera en 2.1% en promedio, y esto puede comprobarse con los *slogans* que entonces se formularon en 1920, al tenor de que 15.000.000 de mexicanos no podían estar equivocados, y en 1960-1965 que los 30.000.000 de mexicanos tampoco podían estar equivocados.

Durante el régimen del señor presidente don Adolfo López Mateos no sólo no se endeudó al país, sino que se liquidó la deuda petrolera que México venía arrastrando, incluyendo los intereses que causaba, y sobró dinero, pues se compraron, en el mercado internacional, la mayoría (un 55%) de las acciones de las compañías de Luz y Fuerza Motriz, a fin de nacionalizar las empresas sin expropiarlas. Esto, comparado con lo que hicieron los sombríos presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, no tiene comparación, pues el primero fue un verdadero patriota y los segundos unos verdaderos traidores del país... Con estos últimos, como hemos dicho, la deuda pública externa superó los 110.000 millones de dólares, y fue tan grave la situación —de la que difícilmente saldremos en muchísimos años—, que entre 1982 y 1988 pagamos de intereses 66.000 millones de dólares, sin contar con los pequeños nuevos préstamos que hemos obtenido hasta hoy... Así pues, a pesar de las quitas y reducciones que nos hizo la banca internacional, con el apoyo de los Estados Unidos de Norteamérica, nuestra situación sigue siendo grave. Todo esto agre-

gado a la crisis productiva de alimentos frente al aumento creciente de nuestra población que ya pasa de los 80.000,000 millones de habitantes. En 1990, en el inicial cuatrimestre estamos importando, según datos de la aduana norteamericana, entre diez y doce millones de toneladas de alimentos, incluyendo leche en polvo y frijol, donde ocupamos el primer lugar en el mundo como importadores. Y allí se van los pocos dólares que hemos obtenido del extranjero.

Y, ¿cuáles son las soluciones que se nos ocurren, en relación con el campo y su producción?

El principal problema agrario del país es la pulverización de la propiedad a la que nos ha llevado nuestra reforma agraria, además de su deficiente explotación, en manos de personas impreparadas y sin recursos. También ha sido grave el permitir que gran número de pequeños propietarios se hayan vuelto simuladores, latifundistas, pues han obtenido y siguen obteniendo varias pequeñas propiedades en diversos lugares de un mismo estado o en el país (neolatifundismo).

Todas estas formas irregulares de la tenencia de la tierra, y la incapacidad de producción técnica genera inquietudes, agitaciones e inseguridades. Por todo esto, el notable agrónomo mexicano, quien fuera profesor de economía agrícola en el Colegio de Posgraduados de la Escuela de Chapingo, produjo las siguientes declaraciones: "La Reforma Agraria mexicana creó un nuevo problema agrario: un problema tan grave como el anterior; y esto fue por el reparto indiscriminado de la tierra, al que no se le ha encontrado una solución satisfactoria, pues ni siquiera se ha planteado rigurosamente". Y esto sucede hasta nuestros días, decimos nosotros, pues el señor don Víctor Cervera Pacheco, secretario de Reforma Agraria del gobierno actual, expresó: "El ejido mantiene su solidez y no hay motivos para privatizarlo [...]" y efectivamente en su solidez improductiva, es decir: alejada de un dinamismo agrario.

Y es que el problema del campo consiste en que se parte de una estructura de la tenencia de la tierra que es desfavorable al desarrollo de la agricultura y, por lo mismo, incapaz de atender al bienestar de los campesinos, y en general de la sociedad a la que deben alimentar; pues la verdad es que el ejido no se ha comportado satisfactoriamente durante la mayor parte de su existencia, pues adolece de tres defectos principales, a saber: la inseguridad de la población ejidal; su politización negativa y la deficiente producción de la tierra, y en fin, las dificultades que presenta su organización productiva. En un tiempo se quisieron remediar estas deficiencias mediante la colectivización,

pero esto los llevó a la estatización, que era peor, pues propiciaba inmoralidades (corrupciones), entre políticos y líderes ejidales.

La pequeña propiedad —dice Fernández y Fernández— se ha comportado bastante mejor con las limitaciones que la caracterizan: inseguridad fomentada por líderes agrarios y funcionarios menores contando con los ejidos que la rodean, y el minifundismo ejidal. Ambos sistemas deben dar origen a dos reformadores programas: uno extirpar los males del ejido, *privatizándolo*, a efecto de que los ejidatarios y comuneros y pequeños propietarios que han demostrado su capacidad de organización productiva, con recursos económicos propios o crediticios, adquieran las pequeñas parcelas (minifundios) incosteables u ociosas y, con base en las nuevas extensiones, nunca mayores de la pequeña propiedad legalmente amparada, incrementen la producción nacional. Para acabar con el minifundismo, existe ya una legislación adecuada (la que redactamos nosotros, cuando fuimos el abogado consultor del presidente Ávila Camacho): "La Ley Reglamentaria de la fracción III del artículo 27 constitucional denominada 'De la reagrupación de las propiedades mínimas incosteables', para dar origen a predios con extensión productiva máxima a la pequeña propiedad inafectable".

Todas las medidas que deben tomar las Secretarías de Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos deben tender a no crear conflictos internos en ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, ni entre ejidos y comunidades y pequeños propietarios, sino preferir y proteger siempre a los que pueden producir o están en producción, y coronar estas actitudes con el asesoramiento técnico, maquinaria y abonos adecuados y oportunos. Es decir, antes de usar los abonos se debe analizar las tierras para saber qué abonos deben usarse y en qué cantidades.

Y cuando hablamos de abonos adecuados, insistimos, queremos decir que éstos no se usen indiscriminadamente como se hace en general hasta hoy, creando, a veces, problemas de incosteabilidad por no haber estudiado química y físicamente la naturaleza de las tierras, pues con frecuencia no es el abono adecuado ni en la cantidad suficiente, pues cada región, y a veces diferentes predios de la misma zona, requieren otro tipo y cantidad menor de abonos. No hay que olvidar que en estos casos estamos frente a "la ley de rendimientos no proporcionales en la agricultura", pues después de obtener buenas cosechas con abonos de calidad y en la justa proporción, a veces la tierra se cansa y hay que dejarla de trabajar como lo hacen algunos propietarios norte-

americanos, quienes cada año dejan de cultivar una décima parte de su tierra, y así cada diez años ha descansado toda la extensión que dedican al cultivo; de lo contrario, y a pesar de lo que se haga, el suelo no produce lo suficiente incluyendo el uso de cantidades indiscriminadas de abonos, porque la tierra, insistimos, no ha descansado.

UN LLAMADO AL SEÑOR PRESIDENTE:

No queremos terminar esta charla sin aludir al señor presidente de la República en el poder, quien con valor y decisión ha acabado con algunas irregularidades humanas derribando a líderes corruptos "intocables", según ellos, y que fueron a dar con sus huesos a la cárcel. Ojalá que haga algo similar con los funcionarios incompetentes y con los líderes agrarios corruptos que no van a resolver, sino agravar, los ancestrales problemas de la producción en el campo. Si el señor presidente, por otra parte, no se atreve a cambiar, y no cambia, la viciada tenencia de la tierra, y la tecnificación no correcta de la misma, seguiremos siendo tributarios de los norteamericanos, con el indudable sacrificio de nuestros recursos, los dólares que nos cuestan más cada día, porque son prestados y en detrimento, además, de nuestra soberanía. Sabemos que esto es un gran reto, pero pensamos que el jefe del Ejecutivo posee el patriotismo y el valor suficientes, como ya lo ha demostrado *v.gr.*, con la privatización de la Banca y la reestructuración de la Banca Mixta. En él depositamos, en fin, nuestra esperanza, para que se acabe también con las limosnas de alimentos que hemos recibido y seguimos recibiendo de la FAO en algunas zonas "de hambre" de nuestro país, al decir de tal organización internacional. Eso es todo lo que ahora puedo decirles, estimados oyentes.

Para justificar estadísticamente todo lo que aquí sostenemos, hemos seleccionado algunos documentos que prueban y amplían las sombras que cubren en estos días el panorama agrario y agrícola de México.*

DOCUMENTOS

I. SUPERFICIE DE MÉXICO Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

México cuenta con 196 millones de hectáreas, que se dividen entre pastos, bosques, tierra de labor y terrenos para vivienda y carretera.

* Notas tomadas del folleto: *La modernización del campo mexicano*, por el doctor Juan Alpino Birch, con la colaboración de Ramón Sepúlveda y Antonio Ruiz García, México, Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, mayo de 1990.

Uso del suelo en México (1988)

Como vemos, los 196 millones de hectáreas se reparten de la siguiente manera: el 51%, es decir, 99 millones de hectáreas, son pastos naturales (tanto en terreno llano como en cerros); el 22%, es decir, 43 millones de hectáreas, son bosques (sobre todo en la sierra), y el 15%, es decir, 30 millones de hectáreas, es tierra de labor: 4.3 millones de hectáreas de riego, 14.3 millones de hectáreas de temporal y 11.4 millones ociosas (en 1988); además, existe un 12%, es decir, 23 millones de hectáreas, de ciudades, pueblos, carreteras, ferrocarriles y playas y otros terrenos federales.

La producción agropecuaria (1985)

Vemos que los productos agrícolas básicos representan el 39% del valor total de la producción agropecuaria; las frutas el 13%; otros productos agrícolas, no básicos, el 11%; la carne, el 20%; la leche, el 7% y el huevo, la miel y la piel, el 6%; por fin, la producción forestal ocupa el 5% del total.

Los principales productos agropecuarios de México

En la tierra de labor se cultivan 10 productos básicos: 4 granos: maíz, frijol, trigo y arroz; 2 forrajes: sorgo y cebada; y 4 oleaginosas: soya, cártamo, algodón y ajonjolí.

Los productos agrícolas básicos (1985)

En el texto se presentan los diez básicos en orden de importancia según superficie cosechada, que va de 7.6 millones de hectáreas de maíz, hasta 142,000 hectáreas de ajonjolí. Además, tenemos diferentes productos agrícolas no básicos.

Productos agrícolas no básicos (1985)

Entre estos productos no básicos vemos, en orden de importancia, según superficie cosechada, el azúcar, el café, la garbanza, el henequén, la avena, el chile verde y seco, el cacao, la papa, el tabaco, la cebolla y el nopal.

Por fin tenemos una amplia gama de productos frutales, censados.

Productos agrícolas frutales (1985)

Veamos, otra vez en orden de importancia según superficie cosechada, la naranja, el mango, el cacahuete, el plátano, el aguacate, el limón, el jitomate, la uva, la manzana, la sandía, el durazno, el melón, la papaya, el mandarín, la piña, la ciruela, la toronja, la fresa y el mamey.

Ahora nos toca ver la producción pecuaria. Ésta abarca la producción de carne, leche, huevo, piel y miel.

Producción pecuaria (1985)

La producción de carne se da en toneladas de carne "canal", es decir, ya sin huesos y otras partes no comestibles. La producción de carne se divide en bovina, porcina, caprina, ovina y avícola.

Producción de carne (1985)

El número de pollos sacrificados (casi 400 millones) es cuatro veces mayor que la población anual de pollos vivos para consumo de carne (casi 100 millones), porque los pollos de carne se sacrifican después de ocho semanas, es decir, seis veces al año.

La productividad por hectárea y la superficie cosechada.

Regresión lineal de la superficie cosechada (hectáreas sobre la productividad por hectárea 480/hectáreas) cuarenta y cinco productos (1985)

Si analizamos la productividad por hectárea, en pesos de 1980, consta que los productos que dejan más dinero por hectárea son los que ocupan menos hectáreas.

Esta correlación negativa se mantiene, si prescindimos de los productos en los extremos, de modo que no se puede atribuir esta correlación negativa a la influencia de unos cuantos casos extremos.

Regresión lineal de la superficie cosechada (hectáreas) sobre la productividad por hectáreas (480/hectáreas), treinta y cuatro productos (1985)

En México, la relación entre la superficie cosechada y el rendimiento (pesos/hectárea) tiene la forma de la curva de demanda: mucha demanda de productos baratos, y de productos caros, poca demanda.

II. EL DESPLOME DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN LOS AÑOS OCHENTA EN MÉXICO

Disminución de la producción agropecuaria

En los años ochenta se observa una gradual disminución de la tierra de labor, tanto de temporal como de riego.

Tierra de labor (1983-1988)

La superficie sembrada de tierra de temporal disminuyó de 18.5 millones de hectáreas en 1983, a 14.3 millones en 1988, es decir, —1.2 millones de hectáreas, o sea 22% en el sexenio de la crisis.

Por esta razón aumentó la tierra de labor ociosa de 6 a 11.4 millones de hectáreas, es decir, del 20% al 38% de la tierra de labor.

Simultáneamente vemos un desplome de la producción pecuaria y agrícola.

Producción per cápita, básicos y pecuaria (1980-1989)

Según datos preliminares de las dependencias regionales de la SARH, que están todavía sujetos a una revisión antes de ser definitiva, el desplome fue especialmente brutal en 1989.

El desplome en la producción de productos básicos (1989)

El desplome fue especialmente notable en el grupo de los granos y forrajes.

La crisis afecta más al campo que a otros sectores

Los años ochenta son los años de la crisis, para la economía en general, y más todavía para el campo.

Crecimiento del producto agropecuario (1980-1989)

Vemos que de 1987 a 1989 se da una recuperación de la economía en general, pero sigue el desplome del sector agropecuario. Esto implica que la crisis no afectó por igual a la economía en general y al sector agropecuario.

El mismo fenómeno lo podemos observar en la evolución del crédito al campo, tanto de la banca de desarrollo como de la banca comercial.

La evolución del crédito en el sector agropecuario (1980-1987)

Vemos que a partir de 1986 el crédito al sector público aumenta dramáticamente, consecuencia del círculo vicioso difícil inflación-intereses inflados-deuda interna-déficit.

Pero este aumento del crédito de la banca al sector público afecta poco el crédito productivo en general, que se mantiene al mismo nivel de 1981, mientras el crédito al campo baja en más de 50%. La crisis afecta más al campo que a otros sectores.

El aumento de las importaciones a raíz del desplome

Obviamente, la sociedad, que carga al sector agropecuario con el peso mayor de la crisis, de alguna manera paga el costo de esta discriminación, por medio de las importaciones crecientes de granos básicos.

Importaciones de granos básicos

Este aumento considerable de los insumos agrícolas es una de las causas principales por las que la balanza comercial y la cuenta corriente empiezan a tener un déficit, a partir de 1988 y 1989, respectivamente.

Balanza comercial e importación de granos

Este déficit es el precio que paga la sociedad por no pagar un precio justo para los productos agropecuarios populares. En diciembre de 1989 fue la primera vez que la SECOFI y la SPP permitieron a los mismos productores (y a la SARH) influir en la fijación del precio de garantía del trigo.

Ahora nos toca analizar las causas de este desplome. ¿Cuáles son los factores que más influyeron en la productividad y la producción agropecuaria? Podemos clasificar estos factores en tres vertientes: A. Riesgo; B. Tenencia de la tierra, y C. Control de precios.

III. CLASES DE TIERRAS. INVERSIONES

Las vertientes de la productividad agropecuaria. El riego

Riego y temporal: diferencial productividad.

La superficie de México se caracteriza, desde el punto de vista agropecuario, por sus niveles de "accidentación" y de humedad. El terreno llano y húmedo es más apto para cultivo.

Condición de la tierra en México (1990)

Como vemos, existe: a) tierra montañosa y tierra llana; obviamente, la tierra llana (el 36%) es más susceptible de abrirse al cultivo que la montañosa (el 64%); b) tierra árida y húmeda; obviamente, la tierra húmeda (el 6%) es más susceptible al cultivo que la semiárida (el 31%) y la árida (el 63%).

Un problema fundamental de la agricultura mexicana es que en el norte la tierra es cultivable (fértil y llana), pero faltan recursos hidráulicos naturales, y en el sur abundan recursos hidráulicos naturales, pero hay poca tierra llana.

Distribución tierra cultivable y recursos hidráulicos (1990)

La solución a este problema ha sido la inversión pública en obras de riego, notablemente en los años cincuenta. La tierra de riego tiene una gran ventaja con respecto a la tierra de temporal. Por lo inseguro de las lluvias, la brecha entre superficie sembrada y cosechada es mucho mayor en tierras de temporal que en tierra de riego.

Superficie utilizada en tierra de labor (1980-1988)

Por esta razón, la tierra de riego es, según el cultivo, dos o tres veces más productiva que la tierra de temporal.

Productividad: tierra de temporal y riego (1980-1989)

Vemos también que los básicos que son cultivados principalmente en la tierra de riego (trigo, arroz, algodón y soya) tienen una mayor productividad por hectárea, en pesos de 1980, que los básicos, que son cultivados principalmente en tierra de temporal con excepción del sorgo.

Productividad de básicos (1985)

Podemos formular, entonces, esta conclusión: por la seguridad de la afluencia constante de agua, la tierra de riego es dos o tres veces más productiva que la de temporal.

Disminución de la inversión pública en obras de riego

No sólo se da un desplome de la inversión pública en general, a raíz del aumento del gasto público de intereses sobre la deuda pública, sino además, una disminución de la inversión pública agropecuaria como proporción de la inversión pública total.

Inversión pública agropecuaria (1980-1988)

El sector agropecuario queda, entonces, doblemente castigado: por la crisis en general, y por una discriminación marcada hacia este sector, en comparación con otros sectores.

La disminución de la inversión pública en el campo ha afectado notoriamente a las obras de riego.

Superficie de obras de irrigación (1980-1988)

De 1981, el año del SAM (Sistema Alimentario Mexicano) a la fecha, las obras mejoradas disminuyeron de 65,000 hectáreas a 700; las rehabilitadas, de 77.100 hectáreas a 2,150; y las nuevas de 146,000 a 27,800 hectáreas anuales.

En conclusión: en los años ochenta no solamente no se amplió la red de obras de riego, sino se deterioró la red existente.

IV. LA TENENCIA DE LA TIERRA

Propiedad agrícola: la propiedad privada y el ejido

Existen, según la SRA, tres regímenes de propiedad de la tierra: la ejidal (promedio 3.35 hectáreas); la comunal (promedio 8.25 hectáreas) y la propiedad privada: la pequeña y mediana (promedio 3.035 hectáreas; la pequeña: 1.23; y la mediana: 7.8 hectáreas) y grande (promedio 212.8 hectáreas).

En la siguiente afirmación podemos observar cómo la propiedad de la tierra en México no ha cambiado mucho en veinte años.

Estructura de la propiedad del suelo (1970 y 1988)

Más interesante resulta ver cómo la tierra de labor se divide entre ejido y propiedad privada.

Tierra de labor ejidal/privada según condición de temporal/riego

Podemos apreciar que tanto en 1970 como en 1980, las tierras de riego y de temporal estaban repartidas equitativamente entre ejidatarios y propietarios privados. En 1980, la tierra ejidal-temporal era el 44% de la tierra de labor, y la tierra privada-temporal, el 40%; la tierra ejidal de riego era el 8%, y la tierra privada-de riego, también el 8%.

Contrario a lo que se podría pensar, esto no significa que la tierra ejidal y privada tengan la misma productividad.

Según el censo de 1970, la productividad de la pequeña propiedad agrícola es 41% mayor que la del ejido, y el 106% mayor que la de la grande propiedad.

Productividad agrícola ejidal y privada (censo de 1970)

El mismo patrón se repite en la tierra pecuaria.

Productividad pecuaria ejidal y privada (censo de 1970)

Según el censo de 1970, la pequeña propiedad pecuaria era 241 veces más productiva que la grande propiedad y 453 veces más productiva que la ejidal. El censo de 1981 no dio datos al respecto.

La grande propiedad privada tiene el gran inconveniente de que una buena parte de ella queda ociosa. Dado que no se usa toda la tierra de labor, se explica cómo la pequeña propiedad es más productiva que la grande.

Pero, ¿cómo explicar la diferencia entre pequeña y media propiedad privada, por un lado, y el ejido, por otro lado? Ambos tienen en promedio más o menos el mismo tamaño y ambos tienen un igual acceso a tierras de temporal y riego. Para entender la problemática del ejido, y de la propiedad privada agropecuaria, es necesario ahondar un poco en la historia agrícola de México.

Breve relato histórico de la tenencia de la tierra en México

Los aztecas conocían la tierra comunal, con reparto familiar de parcelas, separadas por cercas de maguey (*calpulali*), y de uso colectivo, por ejemplo recolección de leña (*altepetlali*).

En la Colonia, los españoles consiguieron encomiendas, tierras con indios, en una especie de latifundismo feudal. Además, persistieron las formas comunales indígenas de tenencia, conocidas como "tierras de común repartimiento" (propiedad colectiva con uso ganadero colectivo), de una legua de largo alrededor del pueblo, instaurado por Felipe II.

La encomienda se fue transformando en la hacienda. Los campesinos indígenas y mestizos trabajaban en la hacienda, movidos por la necesidad. En la realidad, persistía en algunos casos la servidumbre, aunque no *de jure*, sino *de facto*. En otros casos, las haciendas eran empresas capitalistas modernas, con asalariados y agroindustria, por ejemplo, los ingenios azucareros de Morelos, en su tiempo conocidos como avanzados. Muchas tierras "de común repartimiento" y "ejidales" fueron absorbidas por las haciendas.

Vino la Revolución, inicialmente como una reacción popular contra el fraude electoral y el latifundismo agropecuario. El concepto de Pancho Villa era muy distinto que el ideario de Emiliano Zapata. Pancho Villa, quien conocía el latifundio ganadero del norte, quiso repartir el latifundio y vender sus partes a los interesados. Emiliano Zapata quiso restaurar las tierras ejidales de propiedad y uso colectivos. La idea de Pancho Villa era moderna: la mediana propiedad privada. Pero "el ideario de Zapata trataba de regresar al pasado (Ramón Fernández y Fernández, profesor de posgrado de la Universidad de Chapingo): al ejido colectivo improductivo de Felipe II. No es que Villa hubiera estudiado más que Zapata. Los dos actuaron espontáneamente, movidos por un impulso, poco reflexivo, de indignación contra la injusticia. Pero desde el punto de vista de productividad, Villa acertó, y Zapata se equivocó.

Por medio de la Ley del 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza quiso quitarle la bandera a Zapata, y por eso, la ley habla de la restitución y dotación de "ejidos", asumiendo la idea retrógrada de Zapata, y no la idea moderna y productiva de Villa.*

El artículo 27 de la Constitución de 1917 y la Ley Federal de Reforma Agraria tratan de compaginar las ideas de Zapata y Villa. Ha-

* Estas ideas no son aceptadas por el ponente: A. L. A.

blan de la dotación de ejidos y del fraccionamiento de latifundios y venta de las parcelas resultantes. La Ley Federal de Reforma Agraria establece el derecho a la propiedad privada agrícola, menor de 100 hectáreas de riego, a 200 hectáreas de temporal, a 300 hectáreas para frutas, azúcar o café, y a la propiedad privada ganadera de hasta 500 cabezas.

Pero los campesinos privados prefirieron, por razones obvias, recibir la tierra sin costo, aunque fuera solamente en uso y no en propiedad, y no pagar por una parcela propia. De modo que "la ejidalización ahogó el fraccionamiento, es decir que regresamos a las formas tradicionales" (Ramón Fernández y Fernández, Universidad de Chapingo). El desplazamiento del fraccionamiento, tipo Villa, por la ejidalización, tipo Zapata, tuvo la consecuencia histórica de que la propiedad privada mediana no fue la forma de tenencia preferida por los campesinos.

En la era moderna, de 1917 a la fecha, la definición jurídica del ejido como propiedad colectiva con explotación individual, da lugar a un movimiento de péndulo entre una tendencia hacia la definición de derechos de propiedad, y no solamente de explotación individuales, y otra tendencia, retrógrada, hacia la explotación, y no solamente las propiedades colectivas del ejido. La misma Ley Federal de Reforma Agraria se expresa en términos que dan ocasión y amparo legal a este movimiento de péndulo:

Las tierras cultivables que de acuerdo con la ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando existe, terminará al resolverse, de acuerdo con la ley, en que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine. (artículo 52).

De 1915 a 1924 se da la tendencia colectivizante con la publicación de la circular 51 de la Comisión Nacional Agraria, de 1920. El autor fue Marte Gómez, orador oficial de los tres Congresos Agrónomos Nacionales, de 1921, 1922 y 1923. La circular proponía la organización colectiva de ejidatarios, para que la productividad de la tierra no sufriera por el uso pulverizada. Esta circular demostró que había conciencia del efecto negativo de la pulverización de la tierra en la productividad, pero el remedio (la explotación colectiva) fue peor que el mal que se quiso remediar.

Durante los gobiernos de Calles y el maximato, de 1924 a 1934, el péndulo se movió hacia la privatización, sin llegar a ella. Elías Calles disolvió las doce colectivas existentes y pretendió titular cada parcela, sin darla en propiedad, llamada parcelamiento legal. Además, funda la Comisión Nacional de Irrigación. Hubo un intento serio hacia el aumento de la productividad. Un decreto de Ortiz Rubio, influido por Calles, declaró terminado el reparto de tierras, a no ser que hubiera solicitudes pendientes. Pero Ortiz Rubio fue destituido por la oposición agrarista revolucionaria.

Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940, tomó medidas que fomentaron la improductividad en dos maneras. Un decreto de inafectabilidad de propiedad privada ganadera sostuvo y fomentó el latifundio ganadero improductivo. Por otro lado, el reparto de tierras agrícolas ricas y productivas, en la comarca lagunera, y una parte del Valle del Yaqui, fomentó el minifundio agrícola improductivo. Cárdenas impuso como unidad máxima de dotación cuatro de riego u ocho de parcelación minifundista improductiva. Él incluyó a los trabajadores migratorios en el reparto. Estas medidas dieron lugar a la sobrepoblación y la parcelación excesiva.

La tendencia colectivista se dio, además, por la organización de la colectiva cardenista, con la intención de contrarrestar éstas tendencias improductivas. En total, se fundaron 900 colectivas en zonas ricas, volviéndolas improductivas. Otra vez, el remedio empeoró las cosas. Muchos ejidatarios que habían recibido su "anticipo", a reserva de liquidación al final del ciclo, no pagaron al banco ejidal sus deudas cuando la cosecha fracasó. Se inició así el endeudamiento con el banco rural, que esclaviza al ejidatario.

Bajo los gobiernos de los tres siguientes presidentes (Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines [1940-1958]), el péndulo volvió a la tendencia privatizante. Se deshicieron las colectivas cardenistas. De las colectivas quedaron unas 100 (del PPS y PCM) que no fueron fraccionadas. Alemán (1946-1952) siguió entregando títulos de patrimonio parcelario ejidal, que se asemejaban a títulos de propiedad, sin serlo. Él quiso remediar la parcela ejidal improductiva, para lo cual decretó, en 1947, la unidad mínima de dotación de diez hectáreas de riego y veinte hectáreas de temporal. Este decreto llegó a formar parte de la Ley Federal de Reforma Agraria (artículo 220), pero hasta la fecha ha sido letra muerta. Alemán también apoyó a la propiedad agrícola privada. Desde 1947, la propiedad privada fue protegida con certificados de inafectabilidad y con derecho

de amparo. Bajo los gobiernos de estos tres presidentes se beneficiaron 6.57 millones de hectáreas de propiedad privada con esta disposición legal.

Bajo los mandatos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz (1958-1970), el péndulo estuvo en suspenso. Siguió la declaración de inafectabilidad de otros 2.67 millones de hectáreas de propiedad agrícola privada. Pero Díaz Ordaz dotó también una enorme cantidad de tierra ejidal, es decir, 24.25 millones de hectáreas, o sea, aún más que los 18.44 millones de hectáreas que dotó Cárdenas.

Con los siguientes dos presidentes, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo (1970-1982), se dio claramente la tendencia colectivista. Gómez Villanueva, secretario de Reforma Agraria durante el gobierno de Echeverría, quiso colectivizar todo el ejido. A través de brigadas logró que los ejidatarios firmaran el acta por medio de chantaje; pero al darse cuenta del engaño, éstos no hicieron caso a las actas firmadas y siguieron como antes. Solamente unos 400 de los 26,000 ejidos fueron colectivizados.

La Ley de Fomento Agropecuario refleja la opinión de José López Portillo en el sentido de que la "forma de tenencia no importa". Después de un viaje a Bulgaria, el mandatario pretende, además, estatizar la agricultura. De hecho solamente algunas tierras ociosas se estatizaron. El uso colectivo de las tierras ejidales, entre ellas, o en unión con las privadas, no funcionó.

Con Miguel de la Madrid Hurtado y sobre todo con Carlos Salinas de Gortari vuelve a prevalecer la preocupación por la productividad. Como gobernador del Estado de México, y muchos años después bajo el gobierno de De la Madrid, Hank González ayudó a pequeños propietarios a regularizar sus títulos. Además desarrolló un sistema de crédito ejidal semiprivado. Salinas de Gortari lo nombró titular de la SARH. Se pretendió aumentar la productividad, sin llegar a la privatización. Esto lo llamó modernización. Dice el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: "Garantizar la utilización productiva del ejido es la base del programa de desarrollo rural. Asimismo, evitar el minifundio disperso e improductivo. Mediante la concentración entre productores y autoridad se atempera la subutilización o abandono de las tierras".

Parcelas ejidales entregadas y privadas declaradas inafectables

Cuando aumentó la dotación de tierra ejidal, disminuyó la declaración de inafectabilidad de tierra privada, y viceversa. La única excepción fue en el sexenio de Díaz Ordaz.

La implantación de la parcelación ejidal improductiva por Felipe II estableció la ambigüedad de uso individual y propiedad colectiva de la tierra, y dio ocasión a tendencias colectivizantes o individualizantes, según el deseo del presidente en turno. En este sexenio (1988-1994), la tendencia es, de vuelta, individualizante, pero sin cambiar los conceptos legales fundamentales.

¿De dónde vienen estos conceptos? En un libro famoso, *The Rise of the Western World*, Douglas North y Robert Paul Thomas, quienes comparan el crecimiento económico de cuatro países: Holanda, Inglaterra, Francia y España, hasta el siglo xx, indican que Holanda e Inglaterra tuvieron éxito, pero Francia y España fracasaron.

Los autores comprueban que la causa del éxito de Holanda e Inglaterra fue la instauración temprana de la limitación democrática del poder del monarca, con el doble efecto de moderar el régimen fiscal y de defender y definir los derechos de propiedad en la agricultura y el comercio, y posteriormente en la industria.

En cambio, en España no se definieron bien los derechos de propiedad. Los reyes de España dejaban que los rebaños de ovejas pastaran en cualquier parte, haciendo imposible la agricultura. El sistema de las concesiones permitía cobrar impuestos a unos cuantos, facilitando la recaudación, pero fomentando el monopolio y oligopolio, ambas formas ineficientes de organización económica. Un tercer factor que contribuyó al fracaso del sistema económico español fue la expropiación de los medios de producción a judíos y moros, con motivos ideológicos, ajenos a la economía. La inseguridad de la propiedad desanimaba la inversión privada.

Ahora bien, dado el largo tiempo que México fue colonia de España, no es de sorprender que estos rasgos de la organización ineficiente de la economía se integraran en el sistema económico mexicano, y se quedaron aún después de la Independencia, entre estos los tres siguientes, de intereses para el campo:

A. Se dio la ganadería extensiva e improductiva con coeficiente de agostadero de cuarenta hectáreas por vaca y más, lo cual impidió la expansión de la mediana propiedad agrícola intensiva y productiva.

B. La inseguridad en la propiedad de la tierra. Aun en el caso de tener derechos de inafectabilidad, la pequeña y mediana propiedad podían ser invadidas. Durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid se produjeron invasiones, independientemente de la declaración de inafectabilidad de estas tierras. La condescendencia de las autoridades

permitió que los invasores siguieran ocupando propiedades ajenas y desanimó la inversión. De esta manera, tierras agrícolas productivas se transformaron en pastos para ganado.

C. El concepto del "ejido" fomentó un sistema antiproduktivo. Los inspectores de campo, como Banrural y Anagsa, han llegado a fomentar la falta de iniciativa y la improductividad del ejidatario. Éstos prefieren no arriesgarse en la producción y consumir el crédito o el seguro.

Si el ejidatario es borracho, pendenciero y jugador (y/o) quiere vender sus tierras a un compañero, porque encuentra oportunidades por otro lado, no lo puede hacer. Si un ejidatario es muy trabajador, muy activo y se siente con capacidad para cultivar en compañía de su familia y con el auxilio de los mejores métodos económicamente aconsejables, no puede, porque no puede agrandar la parcela (Ramón Fernández Fernández, *Planteamiento y resolución del problema agrario actual*, UCH, 1984).

VI. LOS PRECIOS RELATIVOS

El desplome de la productividad agrícola por hectáreas

Otro factor que influyó en la productividad fue el precio de garantía de los productos agrícolas.

A partir de 1984, la productividad de tonelada por hectárea de maíz disminuyó en 12.5%, de 1.6 tonelada por hectárea a 1.4 tonelada por hectárea, pero el precio de garantía bajó en 30%, de \$5,690 (pesos de 1980) en 1984 a \$4,000 en 1989. En consecuencia, se dio un desplome de la productividad por hectárea de 38.5%, de \$100 por hectárea en 1984, a \$5,600 por hectárea en 1989.

Evolución de la productividad del frijol (1980-1989)

La productividad (tonelada por hectárea) de frijol se mantuvo en media tonelada por hectárea. Pero el precio de garantía bajó 50%, de 1985 a 1989, lo que produjo un desplome de la productividad por hectárea de 40% de \$16,240 en 1985, a \$9,840 en 1989.

Evolución de la productividad de sorgo (1980-1989)

La productividad de sorgo se mantuvo, con excepción de algunos años muy buenos, en 2.4 a 2.5 tonelada por hectárea. Pero el precio

bajó en 31%, de \$4,870 por tonelada en 1986 a \$3,370 por tonelada en 1989, lo que causó el desplome de la productividad, también de 31%, de \$12,810 por hectárea en 1986 a \$8,430 por hectárea en 1989.

Evolución de la productividad de arroz (1980-1989)

La productividad del arroz bajó de 3.6 toneladas por hectárea en 1985, a 1.3 tonelada por hectárea en 1989. El precio bajó en 53%, de \$9,630 por tonelada en 1984 a \$4,490 en 1989, lo que produjo un desplome de la productividad de 83%, de \$34,270 por hectárea en 1984 a \$5,830 por hectárea en 1989.

Evolución de la productividad del trigo (1980-1989)

El trigo sufrió la misma suerte. La productividad, en toneladas, se mantuvo en unos 4.6 toneladas por hectárea. Pero el precio bajó en un 22%, de \$1,000 por tonelada en 1984 a \$3,195 por tonelada en 1989, lo que produjo el desplome de la productividad de \$18,860 por hectárea en 1984, a \$15,020 en 1989.

Evolución de la productividad de los cinco artículos (1980-1989)

En los casos del maíz, sorgo, frijol y arroz, así como en el caso del trigo, aunque sea en un grado menor, se observó el mismo fenómeno: un desplome en la productividad (pesos por hectárea), como consecuencia del desplome del precio de garantía, más que por la baja en la productividad (tonelada por hectárea).

Los precios relativos por sector en los años ochenta

El fenómeno arriba observado se explica perfectamente por la política del control de precios, en el contexto del combate a la inflación. Todos los precios, a raíz del pacto, están concertados o controlados, y hemos logrado romper la espiral inflacionaria; pero los precios agropecuarios fueron más reprimidos que otros.

VII. LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

La productividad del trabajo en el sector agropecuario es el 30% de la productividad nacional promedio. En el otro extremo tenemos la

productividad del sector financiero que es 483% del promedio nacional. Esto no quiere decir que se trabaje más en el sector financiero que en el sector agropecuario, sino que existe una desigualdad injusta de los precios relativos de los sectores. El sector financiero sobra demasiado por su producto, es decir, el precio del dinero (= tasa de interés) es demasiado alto, mientras, por otro lado, los precios de los productos agropecuarios son reprimidos excesivamente, a raíz del pacto.

No sólo existe una desigualdad injusta de los precios, sino también de los salarios relativos de ambos sectores.

Precios y salarios relativos (1980-1988).

Sectores agropecuario y financiero

Esta doble circunstancia, de precios demasiado altos del sector financiero y precios demasiado bajos del sector agropecuario, explica por qué casi no hay crédito para el campo.

Otra explicación de la misma desigualdad injusta es que los precios de los productos agropecuarios, han reducido o anulado el margen de utilidad de este sector económico.

Precios, insumos y finales de básico

La situación ha empeorado a raíz del pacto económico de todos los sectores para contener la inflación.

VIII. SACRIFICIO DEL CAMPO

No es la primera vez que en México se sacrifica el campo a la estabilidad monetaria, reprimiendo los precios. Lo mismo sucedió durante el desarrollo estabilizador, de 1966 a 1976.

Conclusión

El precio del trabajo y el consumo pecuario disminuyeron.

El precio relativo de los productos agropecuarios ha afectado la oferta de los productos.

Pero a la vez, la demanda ha sido afectada, a raíz de la baja del poder adquisitivo.

*Evolución del poder adquisitivo de la remuneración promedio
y el salario mínimo (1980-1988)*

Esto ha repercutido en una disminución del consumo de carne, huevo y leche, como se ha demostrado en un estudio en la revista *IMEF* de febrero de 1988.

LA DISMINUCIÓN DEL CONSUMO DE CARNE,
HUEVO Y LECHE

MÉXICO 1980-1987

	<i>Miles de hogares</i>		<i>Proporción total</i>	
	<i>1980</i>	<i>1987</i>	<i>1980</i>	<i>1987</i>
Total de hogares.	13,041	15,193	100%	100%
<i>Carne de pollo</i>				
4 a 7 días	3,553	2,483	27	16
1 a 3 días	7,231	6,709	55	44
nunca	2,258	6,001	17	39
<i>Huevo</i>				
4 a 7 días	7,817	4,690	60	31
1 a 3 días	3,727	6,248	29	41
nunca	1,497	4,255	11	28
<i>Leche</i>				
4 a 7 días	7,783	5,440	60	36
1 a 3 días	1,659	4,787	13	32
nunca	3,599	4,966	28	33

FUENTE: J. Auping. *IMEF*, febrero de 1988.

En todos los casos disminuye el número de hogares que consume carne, leche y huevo todos los días, y aumenta el número que nunca los consume.

En México no hay hambruna, como en África, pero sí se da el fenómeno de la desnutrición de la población de bajos ingresos.

En la lucha contra la inflación no solamente se ha sacrificado al productor agropecuario, sino también a los trabajadores que perciben el salario mínimo. En un estudio reciente en la revista *IMEF* de febrero de 1990, se demostró que el salario mínimo de septiembre de

1989 alcanza solamente para cubrir la tercera parte de las necesidades básicas de una familia de cinco personas.

El rezago en los precios de los productos agropecuarios tiene, entonces, una relación estrecha con el rezago del salario mínimo.