

AGRICULTURA Y PROBLEMA AGRARIO EN AMÉRICA LATINA

(La Experiencia Mexicana)*

Por Juan SÁNCHEZ NAVARRO
Profesor de la Facultad de Derecho
de la U.N.A.M.

*I. Importancia de la Agricultura en América Latina*¹

De manera general se considera entre los economistas que el paso de una economía de tipo tradicional a una economía moderna industrializada y diversificada ha sido posible por una expansión considerable de la agricultura. Históricamente hoy sabemos que el desarrollo de los grandes países industriales de Europa Occidental y de Estados Unidos ha puesto de relieve que la agricultura tuvo un papel decisivo en su desenvolvimiento industrial.

Al examinar la situación de la agricultura en el mundo latinoamericano encontramos, desde el punto de vista histórico, que en esta región del mundo la agricultura y la ganadería han constituido por siglos la fuente más importante de la vida económica y de la riqueza nacional, y que actualmente, no obstante el impetuoso desarrollo industrial de esta región que se inicia hace veinte años aproximadamente, sigue siendo el sector agrícola el elemento esencial de la economía latinoamericana.

Tres son los elementos que nos permiten medir con claridad la importancia decisiva de la agricultura en la economía general de los países latinoamericanos.

Primero. En primer lugar y en sitio preponderante encontramos el elevado porcentaje de la población total de Latinoamérica que depende de la agricultura y de la ganadería. En 1960, más de la mitad de la población

¹ Las ideas y los datos contenidos en este rubro han sido tomados de la "Nota Mensuelle" correspondiente a los números de Julio y Agosto del "Banque Française et Italienne pour l'Amérique du sud." Los cuadros estadísticos correspondientes son de la CEPAL, del año de 1963.

* Ponencia presentada por el autor durante la XI Reunión Plenaria del Consejo Interamericano de Comercio y Producción, celebrada en México del 29 de mayo al 3 de junio de 1966.

total de América Latina —52.3%— vivía en el campo. Esta tasa es muy considerable si se la compara con la de los países industrializados de la misma época (Alemania Federal 13.3%; Francia 20.7%; Países Bajos 9.9%; Estados Unidos 8.5%). Sin embargo, desde 1945 a 1960 se ha ido reduciendo paulatinamente esta cifra, pues el año de 1945 representaba el 63.7%. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial los países latinoamericanos han vivido un intenso proceso de urbanización en el cual la población de las ciudades es ascendente del 36.3% en 1945 al 47.7% en 1960. (Consultar el cuadro estadístico número 1 en el apéndice).

Segundo. El segundo aspecto por el cual podemos medir la importancia del sector agrícola en la vida económica latinoamericana es el que se refiere a la participación que en el producto nacional bruto de esta región tiene el sector agropecuario. En el curso del periodo 1960 a 1963, el sector agropecuario definido en un sentido muy amplio, es decir, incluyendo la agricultura, la ganadería, la caza y la pesca, ha contribuido en un 21% en la formación del producto interior bruto del continente americano en su conjunto. Es decir, que desde el punto de vista general de la economía, las actividades agrícolas ocupaban en este periodo de tiempo el segundo puesto en orden de importancia después de las industrias manufactureras o de transformación que alcanzaban el 23% del producto interior bruto. (Consúltense el Cuadro estadístico número 2 del apéndice).

Tercero. Otro aspecto que pone de relieve la importancia de las actividades agrícolas y ganaderas de América Latina es la comprobación que las exportaciones de los países como Brasil, Argentina, Colombia y los Estados Centroamericanos están constituidas casi totalmente por productos agrícolas y ganaderos. En el año de 1963 la Argentina ha realizado exportaciones agrícolas y ganaderas por un monto del 85.3% del volumen total de sus exportaciones. En el caso de Brasil, la parte relativa de cuatro productos agrícolas como son el café, el cacao, el algodón y el azúcar, era en esa misma fecha el 65% de las ventas totales de este país al exterior. En Uruguay los productos agropecuarios representaban alrededor del 85% de sus ventas al exterior, en tanto que en el Ecuador, los productos agrícolas tropicales principales significaban el 95% de sus exportaciones. En el caso de los Estados de América Central, alcanzaban el 86% en Honduras; el 91% en Costa Rica y en términos parecidos, el resto de los países centroamericanos.

Por eso en los últimos años cobra cada vez mayor interés el estudio de la situación de la agricultura y la ganadería de los países de América Latina y esto se hace más patente cuando que de acuerdo con trabajos de la 8a. Conferencia Regional de la FAO, presentados en Chile en 1965, se ha llegado a la conclusión de la disparidad cada vez mayor entre la expansión demográfica y el aumento de la producción alimenticia. Mientras que la población aumenta en los últimos cinco años en un 11% los recursos ali-

menticios sólo crecen en un 6%, lo que ha conducido a una reducción alimenticia. El Director General adjunto de la FAO, doctor Hernán Santa Cruz, en forma muy elocuente subrayó la preocupación por el porvenir de América Latina en este aspecto: "La América Latina, si no reacciona de una manera enérgica e inmediata frente al desequilibrio progresivo y alarmante de sus recursos alimenticios que produce y que consume, por un lado, y la creciente explosión de su población, por otro, será en pocos años devastada por el hambre o reducida para su subsistencia a la caridad internacional".

Por su parte el doctor Felipe Herrera, presidente del BID, en su intervención en esa misma Conferencia ha subrayado que el retraso de la Agricultura Latinoamericana es de tal magnitud que el producto creado por una persona empleada en agricultura, era una cuarta parte del producto creado por un trabajador industrial.

Las consecuencias de este retraso del mundo agrícola latinoamericano son sumamente serias. Podríamos reducirlas esencialmente a tres. En primer lugar al aumento considerable de las importaciones de productos alimenticios, por la insuficiencia del continente latinoamericano para cubrir sus necesidades. Actualmente se considera en más de 600 millones de dólares la importación de productos alimenticios para la América Latina. En segundo lugar, esta disminución de la producción agrícola de América Latina provoca una disminución de las disponibilidades alimenticias por persona, que hoy consume menos que hace veinticinco años. En tercer lugar subrayamos la insuficiencia del mercado interno de los países de América Latina en vista de que las poblaciones agrícolas tienen recursos monetarios insuficientes. Esto significa una limitación para la expansión industrial de los mismos países que se encuentran con límites extremadamente rígidos para poder desarrollarse ampliamente.

En suma, la estructura actual de las economías latinoamericanas en su conjunto podría caracterizarse por la existencia de islotes industriales que producen y consumen una gama extensa de productos, rodeados por un medio agrícola enorme, pero desprovisto de lazos orgánicos y de articulación verdadera con los primeros. Entre estos dos focos de la vida económica, la insuficiencia de los cambios no permite el estímulo recíproco que existe en las economías evolucionadas. En el estado actual de las relaciones existentes entre estos dos medios, la industrialización perseguida con gran interés por los países latinoamericanos presenta muchas veces el aspecto artificial y precario en la medida en que se desarrolla en espacios limitados, ya más o menos saturados, en tanto que la mitad de la población que constituye un amplio mercado potencial, no puede participar eficazmente en el consumo de los productos acabados.

A la vista de estos datos y estudios es evidente que toda reforma agraria en América Latina tiene una doble finalidad: Primero, por una parte,

alimentar a una población creciente que se considera podrá llegar en 1980 a 350 millones, casi a 600 millones en el año 2000. Segundo, por otra parte, abrir los mercados locales de los productos industriales a una enorme masa de nuevos consumidores.

La realización de estas tareas implica un esfuerzo colosal (1) para cuadruplicar el volumen del producto agrícola en los próximos veinte años, (2) para llevar a cabo una mejor distribución de los ingresos de origen agrícola, (3) para aplicar nuevas técnicas agrarias, mecanizando y modernizando la agricultura latinoamericana, y (4) para crear las instituciones jurídicas de una nueva estructura del campo latinoamericano.

Todos los economistas están de acuerdo que el primer paso para llevar a cabo tan formidable tarea, es la iniciación efectiva de la Reforma Agraria por una redistribución general de la tierra y de los ingresos agrícolas. Esta Reforma Agraria con ser fundamental e importantísima, no es sin embargo la solución del problema agrícola de América Latina, es apenas el principio de una reforma a fondo, a la vez técnica y financiera y de organización de los recursos del campo latinoamericano. Sin embargo, el paso inicial de la Reforma Agraria, que se refiere básicamente a los problemas de la tenencia de la tierra, es un paso decisivo que implica graves decisiones de tipo político por parte de los gobiernos y de los pueblos de América Latina. Al estudio breve de este problema inicial de la agricultura latinoamericana dedicaremos los siguientes capítulos.

II. *La Reforma Agraria en la América Latina*²

Hace ya muchos años que el problema agrario en la América Latina sobrepasó el recinto de las discusiones académicas para convertirse en el más grave y punzante de los problemas políticos y económicos que aquejan a esta importantísima región del mundo occidental.

Todas las instituciones y organismos internacionales que se avocan al estudio de las cuestiones políticas y sociales reconocen la primacía de la Reforma Agraria en la planeación del desarrollo económico. En favor de la Reforma Agraria se escuchan las mejores voces y los espíritus más alertas de América Latina.

Crecientes fuerzas políticas y sociales empujan a la realización de la Reforma Agraria porque se considera que es el aspecto más importante de la política agrícola que a su vez es el fundamento del desarrollo económico.

En general, se entiende por Reforma Agraria, la modificación de las formas de la tenencia de la tierra y consecuentemente la modificación del ingreso, al redistribuirse los recursos productivos del campo. El propósito

² Para este capítulo consúltense los textos de: Lucio Oswaldo GELLER S. *¿Reforma Agraria: confiscación o expropiación?* y Solon L. BARRACLOUGH y Arthur L. DOMIKE: *La estructura agraria en siete países de América*. "El Trimestre Económico". México, abril-junio de 1966.

fundamental de la Reforma Agraria es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina. Pero ¿cómo lograr este propósito y cuáles son las políticas que pueden corregir la situación actual? Ésta es la parte más discutida del problema que provoca apasionadas discusiones y en donde hallamos las más grandes diferencias de criterio.

El repertorio de medidas que se proponen para alcanzar las metas de la Reforma Agraria varían desde las más radicales reformas revolucionarias que culminan con la confiscación de las tierras, hasta los procedimientos evolutivos logrados por medio de una política fiscal redistributiva, de la colonización, de los subsidios agrícolas o de la industrialización acelerada.

1. *Tesis de la CEPAL*

La CEPAL es tal vez el primer organismo interamericano que ha planteado el problema de la Reforma Agraria como un camino necesario para el desarrollo económico. El programa de Reforma Agraria —dice— debe ser formulado como parte integrante de los planes generales del desarrollo económico y social. El fenómeno más grave en lo que se refiere a la tenencia de la tierra en América Latina es la concentración de la misma en relativamente pocas manos. A causa de esta concentración se crean castas cerradas y aparece la miseria y la insuficiencia en las condiciones de vida de los campesinos. Pero al lado del latifundio existe otro mal también de graves consecuencias económicas: el minifundio que ha demostrado su incapacidad para satisfacer las necesidades de los campesinos, colocando a éstos en condiciones de pobreza verdaderamente alarmante. Para superar esta dramática situación, no cabe sino proceder a un cambio radical de las actuales condiciones de tenencia de la tierra y de las aguas de regadío. Este cambio debe ser masivo y rápido. Masivo porque la Reforma Agraria sólo tiene significación cuando beneficia a un gran número de familias campesinas. Rápido para que la redistribución masiva de la tierra y del agua realizada en pocos años supere la inestabilidad que un proceso de esta naturaleza tiende a crear en el medio agrícola. Las repercusiones negativas de la muy desigual distribución de la riqueza y de los ingresos y del consecuente atraso de la producción y la productividad agrícola, así como los bajos niveles de vida que prevalecen en la agricultura de América Latina, van más allá del ámbito de este sector y afectan el desarrollo de toda la economía. El desarrollo industrial de América Latina está frenado por la estrechez de su mercado interno, por lo que la Reforma Agraria tendrá entre otras consecuencias, la de ampliar la tasa de la economía y crear un mercado interno más grande para la industria.

2. *Tesis de la ALPRO*

La Alianza para el Progreso, en la Carta de Punta del Este, ratificada unánimemente por los gobiernos de América Latina, confiere a la Reforma

Agraria prioridad para el logro rápido del desarrollo económico y esto constituye, sin duda alguna, uno de los cambios más notables de actitud que en los últimos años ha habido acerca de este problema. En efecto, el objetivo 6 del título primero de la Carta de Punta del Este dice: "Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de Reforma Agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad".

3. *Tesis de la ONU*

Las Naciones Unidas, por su parte, en un informe sobre la situación social del mundo en 1963, remitido por el Departamento de Estudios Económicos y Sociales, planteó el problema de la Reforma Agraria en Latinoamérica con gran claridad, diciendo que la tasa creciente de incremento material de las poblaciones campesinas indica que los sistemas de tenencia de tierras y los métodos de producción tradicionales no pueden seguir empleándose sin que decrezcan sus niveles de vida ya de por sí intolerable; el rápido traslado de la población rural a las grandes ciudades hacen que su pobreza resalte aún más y con causa justificada alarme a los grupos en mejor situación. Las reformas no pueden posponerse ni orillarse, son un paso ineludible para incorporar a las poblaciones campesinas a la vida de la auténtica civilización. Según este informe tres países de América Latina han puesto en práctica la Reforma Agraria modificando substancialmente el sistema de vida de la mayoría de los habitantes rurales: México, en un proceso que dura más de cuarenta años y que aún se desarrolla; Bolivia, desde 1953, y Cuba, desde 1959. Un cuarto país, Venezuela, está en pleno proceso de una reforma destinada a tener tan vastos alcances como las de los tres países anteriores. Un quinto país, Guatemala, puso en práctica un ambicioso programa de Reforma Agraria en 1952, que fue prácticamente abandonado desde la revolución de 1954, pero que tuvo su efecto —difícil de estimar aún— sobre la población rural.

Colombia promulgó una ley muy completa de Reforma Agraria en 1961; Chile, Honduras y el Perú hicieron lo mismo en 1962 y por lo menos cuatro países, el Brasil, el Ecuador, Nicaragua y Panamá tienen en preparación o discusión proyectos de ley sobre la materia en el Congreso. La mayoría de los países de América Latina han promulgado leyes de alcance más limitado para determinar la distribución de las tierras fiscales y, en algunos casos, la expropiación de tierras particulares no explotadas. En

muchos de ellos se han creado comisiones o institutos de Reforma Agraria que son, por lo menos, organismos públicos semiautónomos.

4. Tesis del CIDA³

Acaso los estudios más documentados sobre la estructura agraria de siete países de América Latina —Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y el Perú— es el realizado por el Comité Interamericano del Desarrollo Agrícola (CIDA) organismo que está integrado por la FAO, la CEPAL, la OEA, el BID y el IICA, por los años de 1962-1963 y que fue creado el mismo día que se aprobó la Carta de Punta del Este. En nuestra opinión, de los estudios de CIDA se desprenden algunas conclusiones importantísimas, a saber:

1. Que el problema agrario es un problema que afecta toda la estructura de la sociedad.

2. Que el problema agrario ha adquirido extraordinaria gravedad recientemente a causa del marcado desequilibrio social que han traído consigo los rápidos cambios de la población, la tecnología, los valores, y las aspiraciones sociales contemporáneas.

3. Que la resolución del problema agrario en América Latina presenta dificultades enormes por las diferencias regionales tan marcadas. Diferencias en cuanto a la tenencia de la tierra, el medio geográfico y cultural, a las técnicas de producción, y consecuentemente a la complejidad de alternativas a la disposición de la reforma.

4. Que sólo en tres países de América Latina se han producido cambios irreversibles de tipo revolucionario en los sistemas de tenencia de tierra —México, Bolivia y Cuba— y que en los demás se está en los umbrales de cambios de las estructuras agrícolas tradicionales.

5. Que todos los partidos y fuerzas políticas representativas en América Latina reconocen la necesidad de un cambio de las estructuras sociales tradicionales y del patrón de distribución de los ingresos que ha causado el estancamiento de la economía y la pobreza del campesino. Que los gobiernos de América Latina unánimemente, tanto en forma individual como a través de la Alianza para el Progreso, consideran como metas ineludibles de su acción política la integración del campesino en la sociedad y el logro de mejores niveles de vida y de educación para las grandes masas de agricultores, lo que implícitamente significa el reconocimiento de que las actuales formas de distribución del ingreso son antagónicas del desarrollo económico de América Latina.

³ Para conocer con mayor amplitud las tesis de la CEPAL, ALPRO, ONU, y CIDA puede consultarse el libro: *Reformas agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas*. Edición preparada por Óscar Delgado. Fondo de Cultura Económica. México, 1965, de donde se tomaron los textos y comentarios correspondientes. El libro contiene multitud de datos e informaciones fundamentales para conocer las reformas agrarias de América Latina.

6. Que, finalmente, en la actualidad, los debates serios sobre políticas agrarias no son entre los que proponen reformas, y los que se oponen a cualquier tipo de ellas. Los grupos políticos de los países estudiados están efectivamente escogiendo entre formas "indirectas" y "directas" de realizar reformas. Con las reformas "indirectas" se trata de suavizar los conflictos sociales más evidentes manteniendo intacta la actual estructura del poder en el sector rural. El enfoque "directo" exige la realización de reformas masivas en la estructura del poder rural con el fin de redistribuir los derechos, implantando nuevas modalidades para favorecer a los campesinos.⁴

III. *La Experiencia Mexicana de la Reforma Agraria*

1. El Medio Físico⁵

La superficie total del territorio mexicano es de aproximadamente doscientos millones de hectáreas, esto es, cerca de dos millones de kilómetros cuadrados. La naturaleza extraordinariamente montañosa del territorio nacional, determina una gran variedad de climas, pudiendo distinguir, en términos muy amplios, cuatro zonas bien diferenciadas: la zona árida que representa el 52% de la superficie total, la zona semiárida con un 30%, la zona semihúmeda con 11% y la húmeda con 7%.

Si comparamos las condiciones climáticas del país para determinar sus posibilidades agropecuarias con las de los Estados Unidos y las de Argentina, encontramos que los tres países se asemejan bastante en lo que se refiere a la proporción del territorio que posee climas muy áridos y que constituye aproximadamente la mitad del área territorial; pero en los climas apropiados para la agricultura la situación es muy diferente, pues mientras que en los Estados Unidos la otra mitad de su territorio posee climas con humedad óptima, en México ésta sólo se encuentra en la octava parte del propio, y las otras tres octavas partes del territorio nacional poseen climas cuya humedad es escasa y sólo permite una agricultura de lluvia veraniega raquítica y azarosa. Y para acentuar más lo desventajoso de los climas de México, basta señalar el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos y en Argentina, nuestros climas húmedos son de temperatura cálida casi en todo el territorio que ocupan, por lo cual son desfavorables para la agricultura y para la vida humana, y por hallarse en las zonas costeras más bajas, con mucha frecuencia corresponden a regiones pantanosas y de muy difícil drenaje.

Dos son los factores condicionantes y limitativos de la utilización del territorio nacional para fines agropecuarios: la topografía y el agua. Por lo que se refiere al primero, hay que tomar en cuenta que México es uno

⁴ Consúltase BARRACLOUGH, op. cit.

⁵ Los datos, comentarios y parte del texto de este capítulo pertenecen al libro de Armando GONZÁLEZ SANTOS. *La Agricultura —estructura y utilización de los recursos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

de los países más montañosos del mundo, y ello es causa no sólo de gran parte de los contrastes e irregularidades del clima, sino también de lo pronunciado de las pendientes que predominan a lo largo y a lo ancho del territorio y que limitan muy seriamente la extensión y la calidad de las tierras disponibles para el cultivo.

Pero el factor más limitativo de utilización agrícola del territorio nacional es la aridez, que inhabilita para ese objeto a casi la totalidad del territorio que posee climas secos o muy secos y también una proporción importante del que se halla en climas semisecos, y se puede afirmar que su importancia como factor limitativo es doble de la que tiene la mala topografía.

2. Antecedentes Históricos y Jurídicos

a) Régimen de propiedad rural entre los aztecas.⁶ Al iniciarse la conquista española del Anáhuac, en el altiplano mexicano dominaba la civilización azteca que tenía un conjunto peculiar de instituciones jurídicas referentes a la tenencia de la tierra. Había tres tipos de propiedad rural: 1) Tierras del dominio público; 2) Tierras de dominio privado y 3) Tierras comunales.

1) Las tierras de dominio público eran las que pertenecían al rey (Tecpantlalli), pero no particularmente, sino en cuanto ejercía esa función; las que eran propiedad de los templos y de las escuelas (Tcotlalli) y las que estaban destinadas a los gastos de guerra y otros servicios.

2) Las tierras de dominio privado eran de dos clases. Las patrimoniales del rey adquiridas por herencia y por conquista. Las tierras privadas de los nobles (Tecpillalli). Estas tierras tenían las características de la propiedad feudal, porque no sólo comprendían la propiedad de la tierra misma, sino la servidumbre de los que las cultivaban. Esa propiedad se transmitía por herencia o por venta.

3) Las tierras comunales o tierras del común del pueblo. Cada barrio era propietario de una extensión de tierra (calpulalli), que servía para pagar los tributos y para sustento de sus habitantes.

El propietario de la tierra era el barrio (Calpulli). Cada familia tenía el usufructo de la tierra mientras la trabajara, pero la tierra no podía salir para venta, herencia o donación, del patrimonio del Calpulli.

b) Régimen de propiedad rural en el periodo colonial.⁷ Con la conquista española se destruyó en parte esta estructura agraria, subsistiendo

⁶ Existen varias obras sobre este tema, pero el estudio que principalmente se tuvo en cuenta, fue el de Alfonso CASO: *La tenencia de la tierra entre los antiguos mexicanos*. México, 1953.

⁷ Es indispensable consultar para este tema, entre otros estudios sobre la época colonial, los libros de: José María OTS CAPEQUI, *España en América*. El régimen de tierras en la época colonial. Buenos Aires, 1948 y Francois CHEVALIER: *La formación de los grandes latifundios en México*, en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. III. 1o. México, 1951.

con algunas variantes las tierras de las comunidades indígenas, constantemente víctimas de abusos y de despojos de los nuevos pobladores, pero también constantemente protegidos por el poder real y por la Iglesia. Por otra parte, desde su origen la legislación española reglamentó en las Indias el dominio privado de las tierras según normas que se aportaban de los principios romano-justinianeos, aceptadas sólo con carácter supletorio por las propias fuentes del derecho castellano. Distínguese desde un principio, entre el dominio eminente o directo de las tierras que pertenecen a la Corona española y que ésta puede ceder, y el dominio de uso, que paulatinamente fue adquiriendo los caracteres rígidos y absolutos del viejo derecho quirritario.

En la Colonia se distinguen cuatro manifestaciones esenciales del dominio de la tierra: 1o. La propiedad particular de conquistadores y de pobladores, concedida por la Corona para recompensar los méritos de los primeros y otorgar gracia a los segundos. Las extensiones de estas mercedes y repartimientos fueron variables, pero bien pronto se fue acumulando y concentrando la propiedad a través de grandes latifundios, que particularmente en el norte del país, por razones físicas y económicas, alcanzaron dimensiones extraordinarias. 2o. La propiedad de la Iglesia. La Iglesia al final de la época Colonial era el latifundista más importante de la Nueva España, ya que la gran concentración en las manos de las órdenes religiosas y del clero secular de las haciendas mexicanas, se produjo por diversas causas durante el siglo xviii, en forma extraordinaria. Esta concentración tendía a una acumulación cada día mayor, porque de hecho las tierras de la Iglesia no se volvían a vender y quedaban fuera del comercio. 3o. La propiedad de las comunidades indígenas. Desde el principio de la Colonización, por razones religiosas y políticas hubo tendencia a asimilar los pueblos y grupos indígenas a pueblos y villas españolas y se cargó frecuentemente el acento sobre las instituciones comunitarias, en las cuales parecían juntarse las tradiciones peninsulares y las indígenas. El Estado y la Iglesia tendían a dar a las comunidades de indios la sólida armadura comunal de la villa castellana y por su parte, la sociedad indígena formada de *calpullis* se encontraba preparada para adoptar las instituciones comunitarias. Los barrios y la tierra de las nuevas villas indígenas correspondían a los viejos *calpullis* de manera que en su estructura interna se hallaban íntimamente ligadas las tradiciones indígena y española. 4o. Las pequeñas propiedades rurales. Al lado de las grandes fincas agrícolas llamadas haciendas fueron surgiendo extensiones agrarias de menor tamaño: pequeñas propiedades que se conocían con el nombre de ranchos y que tuvieron su origen en las peonías de la época de la conquista, que eran los premios menores con que la Corona recompensaba a los soldados conquistadores por sus méritos. Independientemente de la concentración de la propiedad en latifundios, también aumentaron el número de ranchos entre otras

cosas por la subdivisión de algunas haciendas, por herencia. De esta manera nació una clase media rural que de haber continuado su crecimiento hubiese constituido la espina dorsal de una estructura agraria sólida y eficiente.

c) Régimen de propiedad del México Independiente hasta la Revolución de 1910.⁸ Inmediatamente después de la Independencia, no varía en lo fundamental el panorama de las instituciones agrarias del país. En la primera mitad del siglo XIX el desequilibrio agrario se fue agudizando por el crecimiento de los latifundios particulares y eclesiásticos con una sensible disminución de las pequeñas propiedades y de las propiedades de los pueblos. Por otra parte, este desequilibrio agrario también se manifestaba en la desproporción entre el entonces inmenso territorio nacional —4 millones de kilómetros cuadrados— y la escasa población que apenas llegaba a 6 millones de habitantes. Además, una distribución inadecuada de la población, que se concentraba principalmente en el Altiplano Central, aumentaba el problema, ya que enormes territorios potencialmente riquísimos, como los de Texas y California estaban particularmente despoblados. En esta época la política agraria es principalmente una política de colonización de los territorios del norte del país que estaban deshabitados y entre luchas de las facciones políticas se iniciaba también una política de desamortización de las propiedades eclesiásticas llamadas de “manos muertas”.

La política de colonización fracasa lamentablemente en el territorio de Texas y no llega por desgracia a fructificar en los Estados que le fueron arrebatados al país después de la guerra con los Estados Unidos, en 1847. La desamortización de bienes de manos muertas constituye el capítulo principal de la creciente contienda civil de la Reforma, sostenida entre la Iglesia y el Estado y que comenzando con la idea de desamortizar los bienes de las congregaciones religiosas y civiles, termina con la nacionalización (confiscación sin pago alguno) de la propiedad eclesiástica. Con esta medida termina históricamente la propiedad territorial de la Iglesia en México.

Pero la desamortización de los bienes de manos muertas —inspirada en teorías de liberalismo individualista— no sólo se refería a las tierras de las congregaciones religiosas, sino también a las civiles, y por tanto se afectó a las propiedades comunales de los pueblos indígenas, tan penosamente conservadas en los tres siglos de la Colonia. El efecto real de esta desamortización de la propiedad rural fue aumentar a un grado extremo la concentración de la tierra en manos de antiguos y nuevos terratenientes civiles, transformando los grandes latifundios religiosos y las tierras de las comu-

⁸ Los datos y referencias históricas de ese capítulo pueden ampliarse entre otros libros y estudios en: Salomón ECKSTEIN *El ejido colectivo en México*; Fondo de Cultura Económica, México, 1968; Carlos ANDRADE M. *La tenencia de la tierra y la evolución política de México*. “Revista de Economía”. México, 1961.

nidades civiles en los grandes latifundios laicos y civiles de la época de Porfirio Díaz. Las compañías delineadoras creadas en ese tiempo, habían de asestar el golpe definitivo a la propiedad de los pueblos y a las pequeñas propiedades rurales. La hacienda se había de convertir de esta manera en la base de una nueva estructura agraria que a su vez era el sustento del poder económico y político. Para captar el grado de concentración rural en México en 1910, en el umbral de la Revolución, citaremos estas cifras: el 1% de la población poseía el 97% de todo el territorio; el 3% (los pequeños propietarios sobrevivientes) el 2%; y el 96% de la población restante el 1% de la superficie. De acuerdo con otras estimaciones, 8 mil 245 haciendas poseían más de la mitad de toda la superficie agrícola y 55 mil de las 70 mil poblaciones existentes formaban parte de las haciendas. Otras fuentes afirman que el 90% de todos los poblados en el altiplano central no poseían tierras de ninguna clase, y que el 95% de todas las familias rurales no tenían propiedades.

Un escritor contemporáneo ha de definir en estas palabras el camino de la Reforma Agraria de México: La independencia de España no cambió esencialmente la estructura agraria del país. Como carga heredada del régimen colonial, la tierra continuó en poder de cuatro grupos: clero, grandes terratenientes, pequeños propietarios y pueblos. Medio siglo debió pasar antes que las Leyes de Reforma desposeyeran al primer grupo, y otro medio siglo antes de que la Revolución desafiara abiertamente al segundo. La solución al problema agrario se ha definido recientemente como la coexistencia coordinada de los dos grupos restantes.⁹

3. La Reforma Agraria Mexicana¹⁰

La Revolución mexicana fue principalmente una revolución agraria. La clave para entender al México contemporáneo consiste en reconocer el drama del campo mexicano y la revolución que originó. No es sorprendente que un pueblo de economía agrícola atrasada, abrumada por la concentración de la propiedad de la tierra, por deficiencias extremas en la distribución del ingreso y por el desperdicio de sus recursos, estuviese obsesionado con la idea de la reforma agraria.

Política y jurídicamente esta Reforma Agraria se fue delineando en el transcurso de los años desde 1910 a través de diversos planes políticos y

⁹ Consúltase BARRACLOUGH, op. cit.

¹⁰ Sobre este fundamental capítulo, la bibliografía a consultar es amplísima, además de las obras ya citadas, fue necesario tomar referencias de estos estudios: ALANÍS PATIÑO E., LÓPEZ BERMÚDEZ J., MESA ANDRACA M. *Problemas de la tenencia y aprovechamiento de la tierra en México*, Edmundo FLORES *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, 1952, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 1962. Jesús SILVA HERZOG *El agrarismo mexicano y la Reforma Agraria*, Fondo de Cultura Económica. México, 1964. M. GIRAULT *El ejido, callejón sin salida*. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. V. 40. México, 1953.

de numerosas disposiciones jurídicas, pero quedó definida en lo esencial en el artículo 27 de la Constitución de 1917, artículo que constituye un documento básico en la historia universal de las reformas agrarias. La Constitución define la naturaleza de la propiedad territorial estableciendo normas —basadas en la tradición jurídica mexicana— que crean una institución *sui generis* en el Derecho público. La Constitución establece, primero, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, y segundo, que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

En resumen, las ideas centrales de la Reforma Agraria fueron, primero, destrucción del régimen de latifundio, segundo, restitución o dotación de ejidos a todos los pueblos que no los tenían, y tercero, creación y protección de la pequeña propiedad agraria. Como consecuencia de estos principios convertidos en ley, el régimen de la propiedad rural en México reviste tres formas fundamentales: los ejidos, o sean los derechos de propiedad de los núcleos de población, el derecho de propiedad privada de los pequeños propietarios y la propiedad comunal de los poblados indígenas.

a) El Ejido. El camino principal para la redistribución de la tierra fue la creación de ejidos. El ejido es la extensión de tierra que recibe un núcleo de población agrícola para su explotación. Jurídicamente el ejido tiene numerosas limitaciones establecidas para su protección: es inalienable; inembargable, intransferible; imprescriptible e indivisible. El titular de esta propiedad limitada de tierra es el núcleo de población, pero la explotación de los ejidos puede ser individual o colectiva. El ejidatario individual recibe un título que le confiere derechos de posesión limitados sobre su parcela, pudiendo transferirla a otra persona que dependa económicamente de él. En el ejido colectivo, las tierras no se parcelan o fraccionan sino que son trabajadas por el conjunto de sus ejidatarios en forma colectiva.

b) La pequeña propiedad. La pequeña propiedad garantizada por la Constitución, responde al concepto tradicional de la propiedad privada con la limitación de su extensión. En tierras de riego o de humedad de primera, la extensión es de 100 hectáreas, en tierras de temporal de 200 hectáreas, en agostadero de buena calidad de 400 hectáreas, y de 800 hectáreas de monte o agostadero de terrenos áridos. Existen además extensiones específicas para pequeñas propiedades que trabajan cultivos especiales (plátano, azúcar, cacao, etc.) y para pastizales o explotación ganadera hasta de 500 cabezas. Además estas extensiones son jurídicamente inafectables y

están garantizadas por certificados expedidos por el Presidente de la República que es la primera autoridad administrativa en materia agraria.

c) Las tierras comunales. Una forma de propiedad en cierta manera análoga a la propiedad ejidal colectiva, la constituyen los derechos de las antiguas comunidades indígenas que datan de la Colonia y que pudieron conservar esos derechos en la época de la Reforma y que están amparadas por la legislación vigente. El censo de 1950 les asigna una superficie total de 7 millones 529 mil 927 hectáreas. Forman, sin embargo, un sistema tradicional de tenencia en rápida evolución hacia la propiedad privada individual por participación, a opción libre de los componentes del núcleo. La propiedad comunal de los pueblos, por la cual los agricultores carecen de un predio individual para usufructo permanente, y de hecho sólo tienen una "acción" o participación en la propiedad comunal, es una forma de tenencia arcaica, de origen prehispánico, que tuvo gran incremento durante la colonización o poblamiento del territorio de nuestro país en la época colonial. Durante el último siglo se han realizado esfuerzos legales continuos para lograr la transformación de la propiedad comunal en propiedad individual, los cuales han dado por resultado la destrucción de gran parte de las comunidades, y el fraccionamiento de las tierras resultantes, aunque a veces sólo simulado, ha determinado la formación de numerosísimos minifundios en propiedad individual, que en no pocos casos han sido absorbidos por los grandes predios agrícolas cercanos.

d) Otras formas de propiedad y tenencia de la tierra. El latifundio subsiste en el país aunque muy disminuido por las expropiaciones agrarias. Esta forma tradicional de la explotación de la tierra en México no ha desaparecido. Particularmente subsiste en las regiones áridas del norte, apropiadas sólo para la ganadería y que necesitan extensiones de gran magnitud para su costeabilidad. Sin embargo, sigue siendo la tendencia de la Reforma Agraria Mexicana la de substituir los latifundios por ejidos ganaderos o agrícolas, según las diversas regiones del país. También subsisten otras dos formas tradicionales de explotar la tierra, el arrendamiento y la aparcería, aunque ambas formas carecen de importancia en la agricultura nacional porque la primera afecta al 4% de la superficie agrícola y la segunda no llega al 1%.

En resumen, las dos formas de tenencia más características e importantes de la Reforma Agraria Mexicana son el ejido individual y colectivo y la pequeña propiedad. Examinando en su conjunto el panorama de la propiedad de la tierra en México difiere notablemente del que es común en los países de cultura occidental, tanto por la mayor diversidad de sus formas, cuanto por lo restringido que se haya la propiedad privada individual plena.

4. Resultados y Balance de la Reforma Agraria

a) *El Reparto de las Tierras*¹¹

La mayor parte de los ejidos se establecieron mediante la expropiación de tierras de propiedad particular. Expropiación que de hecho fue una confiscación, aunque al comienzo había ciertas disposiciones sobre indemnización y en 1920 una ley estableció un periodo de 25 años para la amortización de los títulos de la deuda agrícola, con un 5% de interés, la mayoría de los terratenientes no presentaron las solicitudes y el Gobierno suspendió las emisiones en 1931. Teóricamente hablando, los terratenientes pueden recibir dinero, pero para todos los propósitos prácticos se les han confiscado las tierras. El reparto de tierras de la Reforma Agraria ha pasado por periodos muy distintos, según el criterio del Presidente de la República en turno. Al principio el reparto fue débil, en los periodos de Venustiano Carranza y Adolfo de la Huerta, de 1915 a 1920, después aumentó moderadamente durante las presidencias de Obregón, Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, de 1920 a 1934. En el gobierno de Lázaro Cárdenas —1934-1940— repartió más tierras que en los veinte años anteriores y se le dio a la Reforma Agraria una marcada tendencia de colectivismo agrario. En los periodos de Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines se moderó el ritmo del reparto y se orientó la Reforma Agraria en un sentido más bien individualista.

Con López Mateos el reparto vuelve a ser masivo y la dirección institucional tendió a reforzar la corriente del ejido colectivo.

En resumen, entre 1915 a 1965 —cincuenta años de Reforma Agraria— se repartieron 54 millones de hectáreas tanto del área agrícola como de

SUPERFICIES DOTADAS DE 1915-1965

	<i>Lapso</i>	<i>Hectáreas</i>
Venustiano Carranza	1915-1920	224,393
Adolfo de la Huerta	22/V/20 a 30/XI/20	157,533
Álvaro Obregón	1920-1924	1,677,067
Plutarco Elías Calles	1924-1928	3,310,577
Emilio Portes Gil	1928-1930	3,036,842
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	1,203,737
Abelardo Rodríguez	1932-1934	2,094,638
Lázaro Cárdenas	1934-1940	20,072,957
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	5,327,934
Miguel Alemán	1946-1952	3,844,745
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	3,198,781
Adolfo López Mateos	1958-1964	12,128,275
Gustavo Díaz Ordaz	1964-VII/1965	213,000
TOTAL		56,490,479

¹¹ Para la redacción de este capítulo se tomaron datos, criterios y referencias textuales de los siguientes autores: Ramón FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ y Ricardo ACOSTA *Política Agrícola* Fondo de Cultura Económica. México, 1961, Edmundo FLORES, op. cit. Manuel GÓMEZ MORÍN *El campo aún espera "Excelsior"*, México, 1965.

pastoreo y forestal. En realidad se está llegando al límite de las tierras susceptibles de repartir y en la actualidad existen ya más de un millón de campesinos con derechos a salvo, es decir, con derecho a recibir tierras que ya no pueden repartirse porque ya se llegó al límite físico del reparto.

b) *Los Resultados en el Ejido y en la Pequeña Propiedad*

De las tierras susceptibles de cultivo, de pastoreo o bosques, el 72% se halla en posesión individual y el 27% en posesión ejidal y comunal. La gran importancia de la tenencia comunal es una característica sobresaliente del sistema de tenencia en México, que lo distingue claramente de los demás países que viven bajo el régimen de la propiedad privada. Las tierras ejidales que dan el tono distintivo al sistema de propiedad rural en México, han llegado a tener una gran importancia dentro de las diversas formas de posesión del territorio nacional.

En 1960 constituían el 26% de la superficie censada en todo el país, pero la forma de tenencia que predomina es la individual que abarca cerca de dos tercios de la superficie total. Un economista mexicano describe la situación del ejido y de la propiedad rural en términos realistas diciendo: Entre 1930 y 1950 el sistema nacional de tenencia de la tierra sufre una verdadera dislocación y una profunda transformación que, por sus caracteres dinámicos, no tienen precedentes en el mundo moderno. El sistema de las formas de posesión de la tierra se vio sujeto a la acción, destructiva algunas veces y constructiva en otras, de poderosas fuerzas económicas, políticas y culturales, que actuaron en conjunción unas y en oposición otras, y como resultante de esta violentísima sinergia social, se produjo por una parte la destrucción de dos tercios de la tenencia en propiedad y la creación de la tenencia ejidal en su lugar, como forma predominante, por otra parte y simultáneamente, se vio realizando la reconstitución de la propiedad privada en otros lugares, con un vigor tan grande que amenaza relegar a la forma ejidal a un segundo término, y como residuo de tan tremendas fricciones, que han estimulado enérgicamente el apetito de los campesinos por la posesión de la tierra, la proliferación excesiva del minifundio. La mayor parte, con mucho, de la transformación de la propiedad privada en ejidos, se produjo en la década de 1930 a 1940, y en la siguiente han predominado más bien los procesos de consolidación y reconstitución sobre los de transformación. En 1940 la superficie ejidal cultivada excedió en 8% a la extensión de las tierras en propiedad individual de todos los tamaños; en cambio, para 1950 la segunda había recobrado ya la primacía. Bien claro está que la rivalidad en la agricultura mexicana se ha entablado entre las dos formas de posesión individual predominantes, la propiedad privada y la posesión ejidal, y las formas de posesión comunal quedan al margen, por su insignificancia. La tenencia en propiedad privada es actualmente la forma agrícola más dinámica y progresiva del sistema nacional. De nin-

guna manera es heredera o continuadora de la que fue destruida en el decenio de 1930 a 1940, pues cerca de las dos terceras partes de la tierra cultivada existente en la propiedad privada anterior a 1930 fueron convertidas en ejidos, y de la tenencia en propiedad individual la proporción destruida excedió a dos tercios. Además, la nueva propiedad individual posee una organización y eficiencia de tipo moderno que se hallaba ausente en la antigua propiedad. Por eso es que la producción de los predios de propiedad particular es 25% más alta que la producción de los ejidos.

c) *Balance de la Reforma Agraria*

I. Es difícil describir los éxitos y los fracasos de la Reforma Agraria mexicana que es un orden de cosas que tienen más de cincuenta años de existencia y que continúa en proceso de transformación, lo cual es tal vez un síntoma de vitalidad y de realismo. Es un rasgo característico de todo el proceso revolucionario mexicano, y desde luego de su Reforma Agraria, su naturaleza esencialmente pragmática, su apego a los hechos y a las realidades y a sus antecedentes históricos. La Reforma Agraria no ha sido dogmática ni pretende ser un programa agrario de validez universal, sus normas doctrinales han sido orientadas por su pasado histórico, por las ventajas económicas que ha podido alcanzar y su viabilidad social. Por eso muchas veces a los ojos sorprendidos de los estudiosos y observadores, la Reforma agraria mexicana aparece inexplicablemente confusa y variable.

II. Al destruir el viejo orden agrario, modificando la forma de tenencia de la tierra, y transformando la escala de ingreso, la Reforma Agraria mexicana encauzó las aspiraciones populares y alimentó la esperanza hacia el bienestar económico y social del campesino, todo lo cual ha sido la base de la estabilidad política del país, que durante más de treinta años ha tenido un brillante desarrollo económico.

III Otro rasgo general de la Reforma Agraria mexicana es su carácter irreversible. El latifundismo eclesiástico o civil, con su estructura política y social de tipo señorial no puede retornar a México. El propósito inicial de la Reforma Agraria se ha logrado en forma definitiva: la destrucción de las formas tradicionales de la tenencia de la tierra.

IV. Con la destrucción del latifundio y la liberación del campesino del vínculo que lo ataba a la tierra, se produjo la movilización social que desempeña un papel tan decisivo en la industrialización de toda sociedad. El producto nacional bruto se duplica entre 1945 y 1965 y la tasa de crecimiento económico es la más alta de América Latina.

V. La producción agrícola mexicana disminuyó en los albores de la Reforma Agraria de 1943 en 1910, a 90 en 1930. Pero en los siguientes treinta años se cuadruplicó.

VI. La Reforma Agraria abrió al país a arrolladoras fuerzas de innovación. México se sacudió la inercia de la Colonia para entrar en la corriente cosmopolita del siglo xx.

Sin quererlo, los requisitos de la revolución industrial se habían cumplido. Las barreras que impedían el crecimiento económico fueron demolidas. En las nuevas condiciones el progreso tecnológico se hizo imperativo para sobrevivir. Pese a las limitaciones de la política oficial e independientemente de la estrechez y candor de sus postulados iniciales, sus efectos llegaron a los lugares más remotos del país y gestaron múltiples reconsideraciones que gradualmente ampliaron el ámbito de la política económica y le dieron mayor congruencia.

La experiencia de México indica que la Reforma Agraria no puede verse tan sólo como una medida gobernada por criterios de administración rural que se circunscriben al fraccionamiento de los latifundios. En oposición a este enfoque estático, la redistribución de la tierra debe concebirse fundamentalmente como una medida estratégica para el desarrollo: un catalizador que, en una reacción en cadena, cambia los patrones de distribución del ingreso y de disponibilidad y utilización de los recursos, altera la estructura y composición de la oferta y la demanda, ejerce un profundo impacto sobre las tasas de crecimiento de la población y de formación de capital y, en general, libera fuerzas que afectan positivamente las variables más importantes de una economía.

Pero al lado de estos factores positivos, que deben situarse en el haber de la Reforma Agraria, tenemos que reconocer los errores y las fallas del sistema. Es el lado negativo de la Reforma Agraria que ha hecho declarar casi unánimemente a los críticos y a los partidarios de la Reforma Agraria que ha llegado la hora de la revisión a fondo del sistema.

1. Se reconoce generalmente que sigue siendo el problema del campo el problema social y económico más grave de México. En el dinámico desarrollo económico de México, casi el único sector que suscita preocupación es el agrícola. La pregunta sobre si la Reforma Agraria mexicana ha fracasado en su meta final, que es la elevación del bienestar del campesino se plantea todos los días en la prensa, en los libros, y en la calle. Miles de campesinos abandonan sus tierras, rumbo a las ciudades, en busca de mejores condiciones de vida, otros se contratan de braceros en Estados Unidos y muchos miles más viven en sus ejidos apenas al nivel de subsistencia.

2. El ejido que es la fórmula revolucionaria de la Reforma Agraria no ha logrado echar raíces firmes y se debate entre fuerzas que tienden a su descomposición o a su fortalecimiento. El ejido, se dice, ha tenido en los últimos años una situación confusa, propicia a todos los errores o abusos y permanentemente sometido al interés político. Persiste en el fondo la incertidumbre que limita las posibilidades de la inversión económica y del progreso técnico.

3. Se reconoce que el principal problema de la agricultura mexicana en la actualidad no es el de la tenencia y distribución de la tierra. Pero también se reconoce que aún en este aspecto existen graves deficiencias. Al hacer el planteamiento del problema agrario actual, los aspectos de inseguridad en la tenencia que probablemente encuentre una buena investigación, serían los siguientes: ejidos no deslindados; propiedades sin títulos en regla ni certificado de inafectabilidad; ejidos en situación provisional; contratos; concesión de inafectabilidad ganadera; fincas de magnitud mayor que la afectable; ley de tierras ociosas; invasiones de la propiedad privada; falta de parcelamiento legal; de títulos parcelarios y aun de certificados de derechos agrarios en los ejidos; situación anárquica de las antiguas comunidades. Los aspectos de falta de flexibilidad en la tenencia serían los siguientes: carencia de una política para facilitar el traspaso, en forma satisfactoria, de la propiedad privada; rigidez del vínculo tierra-hombre en los ejidos. Y finalmente, las formas insatisfactorias de tenencia serían como sigue: subsistencia del latifundio y existencia de neolatifundios; minifundismo privado; minifundismo ejidal; arrendamientos y aparcerías privadas y ejidales.

4. El problema agrario es sólo una de las fases del problema agrícola. El solo cambio en el régimen de la propiedad rural es insuficiente. Es necesario tecnificar la agricultura para elevar los rendimientos. La elevación del rendimiento es la solución de buena parte de los problemas a que se enfrenta la agricultura mexicana actual.

5. La modernización de la agricultura mexicana exige además que lo institucional se defina: que exista seguridad jurídica en la tenencia de tierra y en los demás recursos naturales del campo: es preciso determinar el régimen de producción y sus condiciones y seguridad; organizar el crédito oportuno y eficaz, tan libre de usura y de explotación política como prevenido contra el despilfarro y el mal empleo; abrir el acceso material y económico al mercado; programar y acelerar los trabajos y las obras de mejoramiento territorial. Todo el conjunto, no ignorado, de labores de organización, de seguridad jurídica, de estímulo, de financiamiento, de creación de las condiciones, de la estructura nueva, en suma, que ha de hacer posibles la vida y el trabajo del campo en la tranquilidad de la suficiencia, del orden y de la libertad.

6. Con el reconocimiento de que existe una estructura agraria defectuosa y que ya empieza a ser un obstáculo para el desarrollo económico general, se requiere el replanteamiento del problema actual agrario, que sin destruir los postulados esenciales de la Reforma Agraria, con mente fresca ante las cuestiones nuevas, elabore un nuevo programa de soluciones, fundado en el aspecto humano e institucional del campo y de su producción.

IV. *La Experiencia Mexicana en la Reforma Agraria de Latinoamérica.*¹²

¿La Reforma Agraria mexicana es un modelo o patrón para otros países de América Latina? ¿En qué medida la experiencia de 50 años de la Reforma Agraria mexicana puede ser útil para los países de América Latina? Contestar estas preguntas en una serie de conclusiones que a nuestro juicio se desprenden de los capítulos anteriores es el motivo de este capítulo.

CONCLUSIONES

1. La Reforma Agraria en México se lleva a cabo por medio de la revolución armada, de manera violenta y masiva, aniquilando la estructura agraria y social que existía en el campo mexicano. La larga duración del período violento de la Revolución, significó un gran costo en vidas y en dinero; se calcula conservadoramente que más de un millón de mexicanos perdieron la vida durante el movimiento revolucionario y que la producción agrícola de 1910 a 1930 decreció en cerca de un 40%. Las pérdidas de los antiguos terratenientes se ha estimado en cantidad que sobrepasa en mucho los doscientos millones de dólares. ¿Puede lograr su propia Reforma Agraria cada país de América Latina sin tener que pagar este altísimo precio? ¿Podrán métodos evolutivos y reformas indirectas alcanzar las metas de la Reforma Agraria? La respuesta para cada país está condicionada por sus propias circunstancias políticas, históricas, institucionales y humanas.

2. La Reforma Agraria mexicana es una transformación de la tenencia de la tierra que responde a las exigencias de un medio físico propio y de condiciones de vida peculiares, forjadas a través de su particular historia. Las soluciones mexicanas tienen validez o vigencia en un gran porcentaje sólo para los problemas nacionales. El Caudillo de la Reforma Agraria, Emiliano Zapata, en su último manifiesto agrarista expresaba este particularismo o regionalismo característico de los problemas del campo: "en cada región del país se hacen sentir necesidades especiales y para cada una de ellas debe haber soluciones adaptables a las condiciones propias del medio. Por eso no intentamos el absurdo de imponer un criterio fijo y uniforme". Si, pues, la Reforma Agraria en México propugna una política agraria regional que tenga en cuenta las diferencias del medio físico y humano de cada comarca a fin de adaptar soluciones adecuadas en cada caso, ¿no parece razonable que este mismo criterio y con mayor suma de razón impere en las soluciones agrarias de los diversos países de América Latina?

¹² Fueron consultados y se tomaron ideas de los artículos *Reforma Agraria: ¿Por revolución o por evolución?* visión, 1961 Mario ROJAS AVENDAÑO *La ley, ante la realidad agraria*, "Excelsior", México, 1966. José C. VALADEZ *"Necesidades de Ilustración sobre la Reforma Agraria"*, "Excelsior", México, 1961.

3. Podemos afirmar que en muy buena medida la Reforma Agraria de México no es exportable. El régimen de tenencia de la tierra de México es muy variado en sus elementos y muy complejo en su composición; esta gran heterogeneidad de formas está relacionada con la heterogeneidad del medio físico, cultural y social del país, por tanto, difícilmente se puede poner como patrón o modelo para resolver los problemas agrarios de otros países. Instituciones nacidas desde la época prehispánica, y tan peculiares como el ejido individual, semicolectivo o colectivo, nacen de problemas también peculiares difícilmente semejantes a los de otras naciones. Sin embargo, hay algo en el balance de la Reforma Agraria Mexicana que debe ser motivo de reflexión para otros pueblos. Los resultados económicos entre las diversas formas de tenencia de la tierra después de realizada la Revolución Agraria, muestran inequívocamente que la máxima productividad agrícola no está en el minifundio que nace como consecuencia de la parcelación ejidal, ni tampoco en el trabajo en común de los ejidos colectivos, ni en los antiguos latifundios que aún subsisten, ni en las viejas y arcaicas tierras comunales de indígenas, sino en la pequeña propiedad agrícola, que en realidad es una propiedad mediana situada entre la incosteabilidad del minifundio y la ineficacia del latifundio, organizada con un sentido moderno y técnico y que responde a los estímulos dinámicos y progresistas del beneficio individual.

Tal vez sea este tipo de propiedad rural (que en el fondo fue la aspiración de los precursores y de los creadores de la Revolución agraria mexicana), el cual va constituyendo cada día más la columna vertebral de la economía agrícola de México, la lección de carácter universal que se puede desprender de este dramático esfuerzo de los mexicanos por incorporarse a la gran corriente del desarrollo económico moderno.

CONCLUSIONES GENERALES

De todo lo anterior se desprende en primer término que en la economía de cada uno de los países de América Latina, la agricultura ha ocupado una posición de importancia capital. En segundo lugar, se presenta con toda la dramática realidad económica, social, política, humana, el imperativo del problema agrario cuyos alcances, peculiaridades y caminos de solución deben ser propios de cada país; y por último, que al proyectarse la integración económica de América Latina, se le asigna al gran factor "Agricultura" la posición de conjunto que exige el cuadro económico del futuro.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA Y RURAL
Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE
1940 A 1960

	Población Total			Población Activa		
	Rural	Urbana	Total	Agrícola	No agrícola	Total
1940						
En millares de personas...	81,882	42,294	124,176	25,286	16,984	42,270
En porcentaje	57.7	42.3	100.0	59.9	40.1	100.0
1945						
En millares de personas...	88,201	50,130	138,331	26,775	20,395	47,170
En porcentaje	63.7	36.3	100.0	56.9	43.1	100.0
1950						
En millares de personas...	95,099	60,814	155,917	28,146	24,924	53,070
En porcentaje	61.3	38.7	100.0	53.1	46.9	100.0
1955						
En millares de personas...	102,713	75,764	178,477	30,321	30,039	60,360
En porcentaje	58.5	42.5	100.0	50.2	49.8	100.0
1960						
En millares de personas...	110,981	94,944	205,925	32,665	36,525	69,190
En porcentaje	52.3	47.7	100.0	47.2	52.8	100.0

FUENTE: CEPAL: *El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra*, 1963.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL PRODUCTO
INTERNO EN 1963

(En % del producto bruto total).

	Agricult.		Indust.				Comer.	Diversos	Total
	y Ganad.	Minas	Manufac.	Constr.	Transp.				
América Latina ..	21.0	5.1	23.4	3.0	6.9	18.4	22.1	100.0	
Argentina	16.7	2.0	31.5	3.6	7.7	18.5	19.6	100.0	
Chile	9.4	5.9	18.2	3.4	7.6	27.0	28.5	100.0	
Colombia	33.8	3.4	17.4	4.1	6.6	15.5	19.5	100.0	
Perú	21.5	8.0	18.9	4.0	5.5	20.7	21.4	100.0	
Brasil	24.9	0.6	29.0	1.5	9.2	16.3	18.5	100.0	
México	19.2	5.3	22.5	3.5	4.6	25.2	19.7	100.0	
Venezuela	7.3	26.2	12.1	3.3	4.1	12.1	34.9	100.0	
América Central ..	37.5	0.6	11.0	3.1	4.2	19.4	23.9	100.0	

FUENTE: CEPAL: *Estudio económico de América Latina*, 1963.