

PRIMERA CONFERENCIA

**ANTECEDENTES Y CAUSAS
DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO**

Lunes 11 de marzo de 1968

Conferenciante:

Señor ingeniero MARCO ANTONIO DURÁN

Mesa Redonda:

Señor licenciado VÍCTOR MANZANILLA SHAEFFER

Señor licenciado SERGIO DOMÍNGUEZ VARGAS

Señor licenciado ARMANDO HERRERÍAS TELLERÍA

Señor licenciado ESTEBAN LÓPEZ ANGULO

Señor licenciado ÁLVARO MORALES JURADO

Moderador:

Señor licenciado ANTONIO BUENROSTRO CISNEROS

Moderador:

Después de las atinadas palabras de nuestro querido director, quisiera hacer mención de distinguidas personalidades que hoy nos honran con su presencia; y que son: el señor licenciado José Luis González Robles en representación del señor profesor Juan Gil Preciado, Secretario de Agricultura y Ganadería; y el señor Mauricio del Carril, experto de la FAO y asesor de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Como segundo acto, el señor doctor Ignacio Galindo Garfias, dirigirá unas palabras alusivas a la iniciación de este ciclo.

De antemano quisiera resaltar la destacada labor que ha realizado el doctor Ignacio Galindo Garfias con la colaboración del señor licenciado Agustín Arias Lazo, para el mayor éxito de este ciclo.

Para ellos pido un caluroso aplauso.

El coordinador general, doctor Ignacio Galindo Garfias, hizo la presentación de los ponentes:

Señoras y señores, demos cordial bienvenida al señor ingeniero don Marco Antonio Durán, al señor ingeniero don Ramón Fernández y Fernández, al señor doctor don Edmundo Flores y al licenciado en Economía don Fernando Paz Sánchez; que han tenido la gentileza de aceptar la invitación que hizo la Dirección de la Facultad de Derecho para tomar parte en este evento académico, que bajo el tema "La reforma agraria en México", se desarrollará a partir de esta noche.

Es, por otra parte, altamente satisfactorio que desde este recinto académico, desde esta aula que lleva el nombre de uno de los más grandes juristas mexicanos, se haga oír la voz y se dé a conocer el pensamiento de quienes, siendo nuestros compatriotas han dedicado mucha parte de su vida y lo mejor de sus esfuerzos al estudio de las diversas cuestiones que entrañan la tenencia de la tierra, la función económica que a ella le corresponde y su adecuada distribución. Tal es en verdad, el propósito fundamental de estas conferencias.

Pensamos en la iniciación de un diálogo que quisiéramos fuera permanente entre economistas, expertos en la tecnología y de la explotación agrícola y juristas que se han especializado en el estudio del Derecho Agrario Mexicano, porque el problema de la tenencia de la tierra y en particular el de la reforma agraria, así como el de las normas de Derecho que estructuran a esta última, son todas tres un fenómeno o un conjunto de fenómenos sociales en estrecha interdependencia y

así deben ser considerados, estudiados y analizados, conjuntamente; ni el jurista por sí solo, ni el técnico agrícola aisladamente, ni el economista, contando sólo con los datos de su ciencia, pueden ofrecernos en manera alguna un panorama completo de la reforma agraria. Es por ello, que al término de cada una de estas conferencias, se abrirá la Mesa Redonda en la que participarán destacados profesores de la Facultad que imparten las cátedras de Economía, Sociología, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Agrario y Problemas Económicos de México, para dialogar públicamente con el conferenciante sobre el tema desarrollado y de esta manera, abrir una especie de cátedra en que se haga participar, como invitado a ella, a quien, no siendo jurista ni ejerciendo profesionalmente el noble arte de lo justo y lo equitativo, viene a aportar generosamente los datos y las observaciones, los resultados de sus meditaciones y de sus análisis, y de la misma manera, los señores de la Mesa Redonda, al exponer sus preocupaciones normativas ante el conferenciante, tendrán ocasión de cotejar sus puntos de vista sobre la estructura jurídica de las instituciones agrarias mexicanas con lo expuesto por los conferenciantes, para lograr así un cotejo y un acercamiento en lo posible, respecto de los resultados alcanzados hasta ahora.

Para finalizar, debo agregar que en gran medida, la organización así como el desarrollo de este ciclo de conferencias, llevan también el propósito, no menos importante, de proporcionar y acrecentar el interés de la juventud universitaria y en particular de las nuevas generaciones de abogados que aquí se están gestando, para penetrar en el sentido de la reforma agraria mexicana como fenómeno social, económico, político y jurídico, pero en todo caso fundamentalmente como un fenómeno profundamente humano, proyectado y abierto hacia el futuro de México: es la finalidad de este ciclo llevar a las conciencias de esas juventudes que esa proyección hacia adelante fue intuida por los ideólogos de la reforma agraria, por los hombres que la iniciaron y por quienes, en una u otra forma, tienen ahora en sus manos la grave responsabilidad de encauzarla y de llevarla a feliz término para hacer que el campesino pueda disfrutar del único nivel de vida a que tiene derecho, la vida de un hombre dotado de una altísima dignidad y de un destino esencialmente humano.

Curriculum vitae del señor ingeniero Marco Antonio Durán

Profesión: ingeniero agrónomo. Graduado en la Escuela Nacional de Agricultura el 3 de diciembre de 1929.

Experiencia Profesional: prestó sus servicios en las siguientes Instituciones: Departamento de Estadística Nacional, Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Agricultura y Fomento, Escuela Nacional de Economía, Comisión Nacional de Irrigación, Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Escuela Nacional de Agricultura,

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Cía. Nacional de Subsistencias Populares, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de México.

Viajes de Investigación Profesional: como Asesor Técnico ha visitado los siguientes países: Estados Unidos de América, Italia, Cuba, Bolivia, Venezuela, Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y República Dominicana.

Ha participado en tres misiones comerciales organizadas por el Banco Nacional de Comercio Exterior, en diversos países de Asia, Europa y América del Sur.

Entre sus obras, destacan 16, mexicanistas: "Del agrarismo a la revolución agrícola." (Primer premio del Ateneo de Ciencias y Artes de México); "Crédito Agrícola y Organización Cooperativa." (Mención honorífica en el "Concurso Anual de Economía", del Banco Nacional de México); "La reforma agraria en Cuba." "Las funciones de la propiedad de la tierra en la reforma agraria mexicana." "El crédito en relación con la tenencia de la tierra." "El estancamiento en la organización interna de los ejidos." "El agrarismo mexicano."

ANTECEDENTES Y CAUSAS DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO

Señoras y señores: el examen de las cuestiones agrarias y su discusión, son siempre útiles cuando menos para romper la apatía intelectual tan notable en los últimos tiempos en relación con los graves problemas de la tierra; su utilidad se amplifica si se realizan con el propósito firme y definido de lograr una aportación que ayude a desvanecer las confusiones que aquejan a tales problemas. La organización de este ciclo de conferencias tiene el designio de coadyuvar en el esclarecimiento y planteo certero de los problemas agrarios mexicanos y aportar informaciones que permitan fijar ideas claras y precisas acerca de sus complejas características y de sus verdaderas magnitudes, con intención de rescatarlos del cómodo abstraccionismo con que frecuentemente se les encara, de manera que sea viable el diseño de programas que pueda resolverlos con seguridad; cualquiera tesis sobre posibles soluciones, debe apoyarse en un amplio conocimiento de las realidades políticas, sociales, económicas, geográficas y agrícolas, sin lo cual se incurre fácilmente en paralogramas en los cuales influyen las pasiones partidaristas que esterilizan las controversias en las que nada se concluye y quedan en pie los idearios contradictorios de los contendientes a los que frecuentemente falta una clara definición.

Explicar la reforma agraria y las causas que la motivaron, como preámbulo en las disertaciones que vendrán después, es una tarea difícil por la amplitud del tema para cuyo examen se dispone de tiempo limitado y porque en esta ocasión el auditorio está formado por personas que tienen amplios conocimientos sobre asuntos agrarios y hay el riesgo de una frustración en el intento de lograr algún aporte significativo; sin embargo, creo que la consideración de hechos conocidos y de sus análisis, cuando menos puede ayudar a renovar inquietudes e inducir a meditaciones cuidadosas. Ahora más que nunca, se requiere de la actitud serena que crea la meditación para penetrar en la esencia de los arduos problemas agrarios, contemplados, casi siempre, con actitudes vehementes e intransigentes y por consecuencia, infecundas.

Al finalizar la reforma agraria, cuando están ya quedando atrás las pugnas por la tierra que provocó ese gran empeño reformista, el conocimiento de sus características y de sus resultados, trae consigo una proposición de armonía y de colaboración mutua entre los dos sistemas de propiedad de la tierra, vigentes, que ahora deben hermanarse en un

propósito en que ambos tienen igual responsabilidad, o sea en la lucha por el progreso agrícola de nuestro país, que ha de apoyar firmemente los esfuerzos nacionales para salir de la condición de país subdesarrollado, producto de fatalidades históricas, cuyos efectos estamos seguros de proscribir mediante el esfuerzo conjunto y armónico de todos los mexicanos. En esa lucha que requerirá muchos años de trabajo tesonero, para sostener un balance favorable entre la producción, la demanda interna y los requerimientos de la exportación para captar las divisas suficientes que mantengan nuestra capacidad de compra en el exterior en cuantía favorable al desarrollo económico, la agricultura ocupa y seguirá ocupando, un lugar muy destacado. Los recursos agrícolas de los ejidos, deben producir con igual intensidad que la parte de los pequeños propietarios y para ello se necesita que la corriente del progreso penetre sin ambages en ambos sectores, de acuerdo con las características intrínsecas de cada uno de ellos, para lo cual sería nocivo que subsistieran las pugnas y los antagonismos. Los ejidos, como todas las empresas agrícolas, no pueden desenvolverse sin el apoyo financiero y técnico de los demás sectores de la actividad económica y, por sus características, necesitan el apoyo y la solidaridad de toda la sociedad mexicana, en mayor proporción que las propiedades no ejidales, en general: el conocimiento de la estructura ejidal, de sus limitaciones, de sus problemas y sus necesidades, contribuirá a que se afirme esa solidaridad. La gestación de esta Reforma Agraria, que ahora estudiamos medio siglo después de iniciada, comienza el 20 de noviembre de 1910 y dura hasta 1917, año en que se dictó la Constitución Política que ahora nos rige; en ese lapso, en medio de una tremenda violencia, surgieron los principios fundamentales de la redistribución de la tierra, que luego habrían de tomar forma en las plurales leyes de acciones que han producido en desenvolvimiento, a veces divagante, los resultados que ahora se contemplan y cuya problemática, con sobrada razón, nos inquieta profundamente, ya que junto a realizaciones progresistas de gran categoría, siguen sin resolver grandes problemas que evidentemente están sirviendo de estorbo al desarrollo agropecuario, con graves repercusiones en el desarrollo económico general.

Las causas primeras de la reforma agraria se sitúan en los remotos tiempos anteriores a la Revolución, durante los cuales se consolidó el acaparamiento territorial latifundista que, implacable e ignominiosamente, empobreciera a veces hasta la miseria más abierta, a los hombres que trabajaban una tierra ajena, condición deprimente a la que se atribuye la causa principal de los levantamientos armados que se iniciaron en 1910.

Desde las luchas por la independencia nacional, siempre hubo voces que advertían la inconveniencia y los peligros de la injusta distribución

de la riqueza rural, pero nunca hubo fórmulas precisas ni acciones capaces de corregir ese desequilibrio; la fórmula final, necesitó el citado lapso de siete años de gestación anteriores a la legislación que definió el nuevo Derecho Agrario que apenas alcanzó a señalar principios fundamentales, pues, ajuste a la realidad rural y sus modalidades se decidieron después en un largo proceso en el cual ha prevalecido una controversia permanente que ha impuesto a la realización de la Reforma Agraria variantes y sesgos a veces muy acentuados.

A través de las informaciones históricas se conoce la situación de intranquilidad durante el primer siglo de independencia, que en buena parte se explica por la pobreza popular y porque las tierras acaparadas por los latifundistas no cumplían su función social primaria, consistente en proporcionar a todos un apoyo para su vida y su bienestar.

Solamente una dictadura implacable pudo mantener, mediante métodos represivos muy severos, una aparente tranquilidad en el campo y, no obstante, no pudo evitar que estallara arrolladora, la insurrección de 1910, con el apoyo principalmente de los campesinos, hostigados por su miseria.

Hasta después de 1910 comenzó la inquietud por la reforma agraria; el primer gobierno revolucionario que presidiera el señor Madero, no incluyó en su programa ningún aspecto reformista importante de los sistemas de propiedad de la tierra, prosiguió alguna de las tareas agrarias no reformistas que venían del gobierno anterior derrocado, tales como la venta de terrenos baldíos, algún fraccionamiento de ejidos, y se pensaba en la adquisición de algunas fincas con el propósito de formar pequeñas propiedades.

Pero en 1911, en el Plan de Ayala, tomó forma y consistencia la rebelión suriana encabezada por Emiliano Zapata, que reclamaba terminantemente la revolución de las tierras a los pueblos y a las personas que habían sido despojadas para la integración de las haciendas morelenses, principalmente.

Es hecho notable que por esos tiempos surgieron muchas iniciativas en la Cámara de Diputados, relativas a los problemas agrarios entre las cuales se cuenta la de Juan Sarabia quien por primera vez habló de la utilidad pública en la expropiación de los latifundios; así como la que marcó honda huella, presentada el 3 de diciembre de 1912 por Luis Cabrera y José Natividad Macías, abogado por la reconstrucción y dotación de ejidos para los pueblos mediante las expropiaciones necesarias. Fue este un documento impresionante en que se describieron los despojos sufridos por los pueblos y las condiciones miserables de los campesinos sojuzgados al poderío latifundista.

Se consideraban los ejidos como un apoyo eficaz que habría de respaldar el trabajo libre a los campesinos. Esta tesis no fue olvidada hasta que se incorporó en la Constitución Política de 1917.

Ampliamente son conocidas las tremendas pugnas militares y políticas que prolongaron aquella lucha armada; en medio de terrible agitación, el ansia de tierra de los campesinos cundía por todo el territorio nacional y en todos los bandos en pugna, como suprema aspiración; de tal manera que hubo que dar respuesta a esa demanda popular por medio de la Ley preconstitucional del 6 de enero de 1915 en la cual se definía clara y precisamente, el derecho de los pueblos a la restitución y a la dotación de tierras, se autorizaba la expropiación para satisfacer ese derecho, y se establecía el mecanismo para la ejecución de sus mandatos. Esta primera ley fue motivada, indudablemente, por la incontestable opresión campesina que no podía dejarse pasar inadvertida y además afirmó políticamente la posición del Gobierno Constitucionalista comprometida por las disensiones entre los jefes militares y allanó el camino hacia el Congreso Constituyente. Se hacía realidad legal la idea expresada por Luis Cabrera, tres años antes, cuya aplicación ya se había iniciado al calor de la lucha armada. La primera restitución de tierra había sido hecha el 30 de abril de 1912 en Ixcamilpa en el Estado de Puebla por Emiliano Zapata; en el norte se entregaron tierras por primera vez en Matamoros, el 30 de agosto de 1913, por Lucio Blanco. Viene después la Constitución de 1917 aprobada por el Congreso Constituyente de Querétaro, después de apasionadas discusiones en las cuales se pugnaba por dar a la nueva Ley fundamental un contenido social y humano congruente con el ideario que se había ido formando a lo largo de la lucha armada; así, aparecen como elementos principales los artículos 3º, 27 y 123, que contienen las nuevas normas en materia de educación, propiedad de la tierra y derechos de los trabajadores, que en esencia constituyen la parte medular de la Revolución mexicana.

Los preceptos sobre la propiedad de la tierra contenidos en el artículo 27, se apoyan en un principio fundamental muy sencillo: la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el derecho 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.

Explícitamente se ordenó la proscripción de los latifundios y el respecto a la pequeña propiedad; y, con categoría principal, se estableció el derecho de los pueblos a la restitución y dotación de ejidos con tierras expropiadas a las grandes propiedades vecinas, consagrando Constitucionalmente el contenido de la Ley Preconstitucional del 6 de enero de 1915.

El ejido actuó como ariete demolidor de la estructura latifundista y abrió el camino a la pequeña propiedad, que se formó mediante el fraccionamiento de las grandes propiedades, integrándose así la estructura actual de la tenencia de la tierra, en un proceso complejo que dura

ya medio siglo, en el que han intervenido, además el fraccionamiento obligado de los latifundios, las leyes de tierras ociosas, la llamada Ley de Tierras Libres, para todos los mexicanos, las medidas protectoras de la ganadería, la confirmación de las antiguas tierras comunales, la colonización y dentro de ella la muy importante realizada en los distritos nacionales de riego, la creación de nuevos centros de población, la expropiación de propiedades extranjeras ubicadas en zonas prohibidas, etcétera.

Como resultado, las tierras de cultivo, incluyendo las de riego, se distribuyen aproximadamente por mitad entre ejidos y propiedades no ejidales. Existen alrededor de 20,000 ejidos en los cuales tienen derecho al usufructo de la tierra cerca de dos millones de campesinos. Hay un millón trecientas mil propiedades no ejidales en total y entre ellas destaca la presencia muy importante de cerca de un millón de predios con superficies muy pequeñas, la mayor parte de ellos de menos de cinco hectáreas, que sumados a las parcelas ejidales, hacen tres millones de pequeñas empresas agrícolas, de características minifundistas de gran importancia social y económica, en la estructura agraria mexicana. Los propietarios de todas estas parcelas, con sus familias, suman cerca de 15 millones de personas, o sea más del 80% de la población rural, según lo cuantifica el censo de población de 1960.

Las tierras de los ejidos con la propiedad perpetua de un poblado, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y las tierras de cultivo se distribuyen ordinariamente en parcelas individuales, cuya propiedad limitada es transmisible por herencia. Prácticamente, la única causa de pérdida del derecho individual a la tierra, es que deje de cultivarse por dos o más años consecutivamente. La expropiación de tierras ejidales, sólo es posible por causas de utilidad pública, como la construcción de caminos o la expansión de ciudades, y requiere de un juicio en el cual ha de demostrarse plenamente dicha utilidad pública y requiere también, el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Después de 1917 prosiguieron las controversias sobre la Reforma Agraria, entre las cuales es notable la que enfrentó la colonización a los ejidos; estas controversias produjeron sesgos y debilitamientos en el desarrollo de las actividades reformistas cuyas acciones, allá en los principios de la ejecución fueron poco intensas y a veces titubeantes. Influyó poderosamente la inexperiencia inicial y la oposición enérgica de los latifundistas y de los sectores sociales que los apoyaban, que defendían sus privilegios por todos los medios posibles; no deben olvidarse las poderosas presiones externas de aquella época, desencadenadas por la alarma ante la reforma revolucionaria, en las cuales se veía una amenaza para el entonces tranquilo saqueo de la riqueza nacional y otras presiones internas como el grave conflicto religioso que surgió a los pocos años de haberse iniciado la nueva vida constitucional; de todas

maneras, prevalecieron como elementos principales de la reforma agraria el ejido y la expropiación de las tierras latifundistas; la colonización fue apenas un complemento de escasa eficacia con la única excepción de la practicada en los distritos nacionales de riego. Hay diferencias entre la colonización y la creación de ejidos; para integrar estos últimos, se expropiaban tierras ya abiertas al cultivo y en explotación en la cercanía de las residencias de los solicitantes; la colonización debió usar, principalmente, tierras no abiertas al cultivo, aún no reducidas a propiedad privada, principalmente esas tierras ubicadas en regiones lejanas e inhóspitas, demandaban inversiones en caminos, obras de riego o desagüe y de protección contra inundaciones, habitaciones adecuadas, desmontes, cercos, implementos, maquinaria, animales de trabajo, además de la asistencia sanitaria y del sostén de los colonos, mientras lograban la producción.

Las posibilidades nacionales de inversión, todavía muy pequeñas, eran incapaces de afrontar empresas tan costosas; los campesinos, que no eran pocos y que en todo el territorio nacional ejercían agresivamente un derecho ganado con las armas en la mano, exigían la tierra que estaba a la vista, la de utilización inmediata, la del latifundista rico y no una tierra ubicada más allá del limitado horizonte que puede contemplar el hombre del campo fuera de su ámbito, de sus costumbres y de su pueblo y que, en la mayoría de los casos, no presentaba otra perspectiva que la de una incierta y peligrosa aventura. Al adjudicar a los poblados tierras abiertas ya al cultivo, aledañas a dichos poblados, adquiridas por medio de la expropiación, se quebrantaba la fuerza política de los latifundistas, fuertemente apoyada en la propiedad territorial; y al mismo tiempo se resolvió el problema de la falta de capitales para organizar las nuevas explotaciones agrícolas, que fue suplida por las fuerzas de trabajo de los ejidatarios, que iban a mantener la producción agrícola y a acrecentarla a pesar de que sus manos, casi desnudas, no pudieron aportar los mejores recursos técnicos necesarios para la intensificación agrícola y practicasen, en consecuencia, la misma tecnología retrasada que heredaran del latifundismo, en tanto se lograba el progreso económico general que había de aportar en el futuro, como ahora ya lo están haciendo, los recursos necesarios para el progreso agrícola. La colonización demandaba grandes inversiones, casi inasequibles, los ejidos podían comenzar a producir sin ellas; todavía ahora, casi medio siglo después de la iniciación de la reforma agraria, son limitados los recursos económicos y tecnológicos para la intensificación agrícola, no es posible aún llevar al campo recursos suficientes para resolver todos los problemas que estorban al cabal progreso agrícola hasta ahora, ha tenido como escenario favorable las tierras de riego y de buen temporal, que no son las más abundantes, en las cuales es también aún limitada la aplicación de los recursos tecnológicos posibles.

Las pequeñas parcelas ejidales constituyen minifundios con graves defectos económicos, sobre todo porque en ellas se constituyen empresas agrícolas aisladas de tipo familiar que, al mismo tiempo, que absorben la fuerza de trabajo del campesino y de su familia, deben producir lo suficiente para satisfacer sus necesidades; sin embargo, esa parcelación minifundista es un instrumento efectivo para cumplir las funciones sociales de los ejidos, entre ellas, la de satisfacer el anhelo por la tierra en el mayor número posible de campesinos y fincar, así, una paz social que apoye las tareas arduas que implica la construcción de una economía desarrollada; esa paz social está en constante peligro de alterarse cuando la pobreza campesina subsiste sin esperanza; los ejidos han contribuido a aliviar la pobreza rural y a mantener esa esperanza con apoyo en la propiedad de la tierra.

Las superficies de las parcelas ejidales tienen notables variaciones, a causa de los cambios en la definición legal de la asignación individual. El primer criterio preciso, *prácticamente inaplicable para fijar esa asignación en 1920*, fue que tuvieran la capacidad productiva suficiente para proporcionar un ingreso diario equivalente al duplo del salario regional; en 1922 se hizo la primera fijación con áreas precisas, tres a cinco hectáreas en tierras de riego o de humedad, cuatro a seis hectáreas en tierras de temporal con precipitación pluvial abundante, y de seis a ocho hectáreas en los temporales menos favorecidos.

En 1927 aumentaron ligeramente esas asignaciones individuales; en 1929 hubo necesidad de aclarar que las dotaciones deberían hacerse preferentemente en tierras de labor, probablemente esto obedeció a la tendencia a crear ejidos con tierras inapropiadas para el cultivo, tendencia que después ha tenido graves consecuencias; en 1934 el Código Agrario compiló las experiencias anteriores y estableció, como asignaciones individuales de tierras de labor, cuatro hectáreas de tierras de riego u ocho de tierras de temporal; además del derecho a participar en el producto de las tierras de agostadero, de montes o de otras calidades que se requiriesen para la satisfacción de las necesidades de cada poblado, que se mantendrían en propiedad comunal.

En 1942 se aumentaron las asignaciones de tierras de cultivo a seis hectáreas de tierras de riego o doce de temporal y, finalmente, en 1946, se fijaron las cifras todavía vigentes, de diez hectáreas de riego o veinte hectáreas de temporal.

Por regla general, las superficies de las parcelas ejidales han resultado inferiores a los señalamientos legales, las razones para que esto haya sucedido, son muchas y su análisis no cabría en esta breve exposición; simplemente se señala este hecho porque ha influido desfavorablemente en el resultado final, en el cual la superficie de las parcelas varía desde áreas pequeñísimas, menores de una hectárea, hasta las constituidas

en los últimos tiempos, en las cuales se atenúan y, a veces desaparecen, los defectos minifundistas.

Las parcelas muy pequeñas, constituidas en los primeros años, siguen sin alteración y son muy abundantes; desde 1940 se dictaron disposiciones teóricas e ineficaces, para ampliar la superficie de las dotaciones individuales hasta duplicarla en los casos desfavorables menores; los casos desfavorables menores que la estipulación legal que debía considerarse como mínima. El crecimiento de la población y la cada vez menor disponibilidad de terrenos para la formación de ejidos, han impedido esas ampliaciones individuales.

Cabe comentar que las dotaciones de pastizales, montes u otras clases de tierras, han sido relativamente escasas; si las tierras de cultivo de todo el país se reparten aproximadamente por mitad entre los ejidos y la propiedad no ejidal, la proporción de pastos y montes que corresponde a los ejidos apenas llega a la tercera parte del total. Los pastizales deben ser complemento valioso de la explotación agrícola de los ejidos, pero en la explotación de este sector han habido graves defectos, originados en gran parte, por falta de reglamentación pertinente y de oportunas y eficaces asistencias crediticias y tecnológicas.

El manejo inadecuado de los agostaderos ha disminuido, en muchos casos, su capacidad productiva; la degradación de esas tierras ha hecho que en muchos lugares desaparezca el ganado vacuno, sustituido por el caprino, en un proceso incesante de empobrecimiento de esos pastizales. La explotación ganadera ejidal merece tanta atención como la agrícola, pues significa un importante complemento en los ingresos de las familias campesinas y un recurso para satisfacer la demanda de carne, leche y pieles.

Las leyes agrarias establecen el parcelamiento de las tierras de cultivo para la formación de patrimonios familiares, así como el usufructo comunal de las tierras de otras clases; en 1936 surgió la tendencia hacia las dotaciones colectivas de las tierras de labor para organizar grandes explotaciones agrícolas cooperativas, pero es pequeño el número de ejidos colectivos en relación con el conjunto que, en su gran mayoría, se explota a base de pequeñas parcelas individuales.

Con la propiedad proindivisa y el trabajo en común, se pretendía eliminar de golpe los defectos minifundistas en la explotación agrícola de los ejidos, aunque no se logró la consolidación de ese sistema de explotación colectiva.

En la ganadería ejidal la explotación colectiva es la mejor fórmula y por esa razón los pastizales ejidales permanecen en usufructo comunal.

Muchas entidades federativas emitieron leyes de fraccionamiento de latifundios, con variantes regionales muy acentuadas y límites máximos de la pequeña propiedad provenientes de esos fraccionamientos, diferentes de los que las leyes federales fijaban para la pequeña propiedad

inafectable; los efectos de esas legislaciones fatales han sido diversos y son, generalmente, subestimados o ignorados; en algunos casos sirvieron para acelerar la formación de la pequeña propiedad y estorbaron la formación de ejidos, limitando las posibilidades de atender las solicitudes presentadas con posterioridad.

En Coahuila y Chihuahua, por ejemplo, se fijaron 50,000 y 40,000 hectáreas, respectivamente, como límites máximos de las propiedades ganaderas. Con apoyo en la Ley de Chihuahua, se fraccionaron buena parte de los latifundios norteños, entre ellos el de "Terrazas" en Chihuahua; con superficie aproximada de 2,600,000 hectáreas, que se dividió en grandes predios que ahora, de acuerdo con las actuales disposiciones legales, tienen características latifundistas.

En el Estado de Zacatecas, donde la tierra de cultivo es escasa, se fijó como superficie máxima de los lotes resultantes del fraccionamiento de los latifundios, la de diez hectáreas de riego, o su equivalente en otras clases de tierras. La legislación agraria federal señala cien hectáreas de riego y doscientas de temporal como superficie máxima de la pequeña propiedad. En el Estado de Veracruz la ley dictada en 1918, fija las superficies máximas de las pequeñas propiedades derivadas del fraccionamiento de latifundios en diez hectáreas de tierras de riego, veinte de tierras de temporal de primera o cincuenta de temporales de segunda.

En Querétaro, San Luis Potosí, Nayarit, Sonora, Chiapas, Hidalgo, Durango y Colima, se dictaron leyes análogas que en formas diferentes contribuyeron a conformar la estructura agraria con que ahora se desarrolla la agricultura mexicana; donde no se dictaron leyes análogas, quizá no hubo necesidad y bastó la acción ejidal para satisfacer las demandas no muy numerosas de los campesinos; en algunos Estados se prorrogó la disolución completa de los latifundios que, todavía ahora, existen, aunque en proporciones cada vez menores.

Se han dictado disposiciones protectoras de la ganadería, impuestas por necesidades de abastecimiento interno y de exportación de carne por medio de las concesiones de inafectabilidad ganadera que permiten, transitoriamente, la existencia de grandes explotaciones dedicadas a la crianza de ganado, a las cuales se exime de afectaciones para formar ejidos, durante un lapso de 25 años, y en superficies que varían desde 300 hectáreas en los pastizales más feraces, hasta 50,000 hectáreas en los más áridos. Actualmente, esas concesiones de características latifundistas, la mayor parte, están por fenecer y habrán de reducirse a los límites legales que consisten en una superficie capaz de sostener a 500 cabezas de ganado mayor.

En 1942 se dictó la llamada Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, para el reagrupamiento de la pequeña propiedad, con la tendencia a constituir, con agrupaciones adecuadas, explotaciones de tipo familiar de magnitud económica más conveniente

que los minifundios; los resultados fueron y han sido nulos; esta ley fue inaplicable y los minifundios que se pretendía agrupar, siguen existiendo.

Esto invita a meditar acerca de las grandes dificultades que presenta la eliminación de los minifundios, donde quiera que hayan arraigado; se puede afirmar, sin temor a error grave, que es más fácil o menos difícil, eliminar los latifundios de un panorama de tenencia defectuosa de la tierra, que suprimir los minifundios, los cuales a pesar de sus defectos, satisfacen, aunque sea en mínima proporción, las aspiraciones de los propietarios cuyo conjunto constituye una poderosísima fuerza social, dispuesta a llegar a la más extrema violencia para defender sus pequeños derechos individuales a la tierra.

Otra acción agraria importante ha tenido como escenario los distritos nacionales de riego, productos de la interrumpida construcción de obras hidráulicas, iniciada en 1826, para conjurar la adversidad de las lluvias escasas, factor limitante de la eficacia agrícola que pesa sobre más de la mitad del territorio mexicano.

Con las inversiones gubernamentales se ha conseguido el riego de aproximadamente dos y medio millones de hectáreas, las cuales, junto con las obtenidas por el esfuerzo de los particulares y las que ya se regaban antes de la revolución, forman un total cercano a cuatro millones de hectáreas, que apenas representan el 20% de las tierras de cultivo actuales.

Buena parte de los distritos nacionales de riego, se ha desarrollado en regiones semidesérticas o poco pobladas, de tal manera que fue posible dar a la propiedad formada dentro de ellas nuevas características por medio del fraccionamiento de los predios de gran extensión y de su colonización. En cada distrito nacional de riego, los predios de propiedad privada que exceden de los límites legales se fraccionan y los lotes se venden a colonos.

En términos generales, en las superficies colonizadas en los distritos nacionales de riego, donde hubo tierras disponibles se han formado parcelas no ejidales, cuya superficie oscila entre ocho y cien hectáreas. Han sido respetadas las propiedades antiguas con superficies no mayores de cien hectáreas. El riego atenúa o elimina los defectos minifundistas, pues apoya con firmeza el aumento de la productividad agrícola, creando condiciones favorables en que se encuentran 232,626 parcelas ejidales y 69,080 pequeñas propiedades, cifras de 1967, situadas en esos distritos de riego que, en conjunto significan cerca del 12% del total de minifundios citado anteriormente.

En la estructura agraria se distingue como principal instrumento del progreso agrícola, ese importante conjunto de tierras de riego que, junto con las no muy abundantes de buen temporal, han sido los factores principales del progreso agrícola; en las tierras de temporal mediano o

malo, siguen existiendo estancamientos y sistemas inconvenientes, para los cuales el remedio seguro es el regadío en la medida que sea posible. El progreso económico general aliviará las presiones demográficas en plazo largo de difícil predicción y, en la medida que eso se logre, será posible un cambio de uso en las tierras menos favorecidas que, por ahora, tienen que responder forzosamente a las exigencias de trabajo y de ingreso, de una gran población rural que casi no tiene posibilidades de otras ocupaciones.

La justicia social, considerada no como una dádiva graciosa sino como un derecho del campesino, con apoyo en las adjudicaciones de tierras, dista todavía mucho de realizarse plenamente, sobre todo en el gran sector de tierras de temporal, en que a los defectos minifundistas se agregan las adversidades climáticas que frecuentemente menoscaban o destruyen las cosechas o impiden las inversiones por los grandes riesgos de pérdida; se requieren otros recursos tecnológicos, por ahora todavía incipientes, capaces de afrontar airoosamente las sequías y de aumentar los ingresos de los campesinos.

La investigación agrícola, seguramente podrá hacer aportaciones muy valiosas si incluye en sus programas, en forma amplia, estos problemas. Un buen apoyo para la siembra de temporal, es el seguro agrícola, en el cual se basan las posibilidades de crédito, muy restringidas en este sector; sería necesario que ampliara sus coberturas en concordancia con la gravedad de estos problemas.

Es conveniente señalar los contratiempos sufridos en la organización de los ejidatarios, considerada como recurso ineludible para amortiguar los defectos minifundistas. De acuerdo con la Ley de Crédito Agrícola, se han constituido en aproximadamente la mitad de los ejidos, o sean 10,000 sociedades locales de crédito ejidal, de esencia cooperativa indudable.

Este tema, por su amplitud, requeriría para su análisis de mucho tiempo, del cual no se dispone, pero creo que puede afirmarse terminantemente que esa organización cooperativa es el mejor recurso para contrarrestar los defectos de las pequeñas empresas aisladas y para promover un franco desarrollo agrícola como complemento obligatorio de la reforma agraria. Esto, que siempre se ha reconocido y que nadie ha controvertido, en la práctica ha dado resultados mezquinos.

De las 10,000 sociedades locales de crédito ejidal que se han organizado, sólo funcionan la mitad en forma mediocre, con muy raras excepciones; este aspecto negativo, muy relacionado con el crédito agrícola, merece un estudio más acucioso que los exámenes superficiales que hasta ahora se han hecho, para determinar las causas de ese estancamiento y la manera de corregirlas, a no ser que alguien señale otro recurso eficaz que sustituya esta aglutinación cooperativa, sin la cual muchos problemas no podrán resolverse, ni se podrá realizar el desiderátum de que los

ejidos participen, convenientemente, en el progreso agrícola nacional y de que todos los ejidatarios, sin excepción, perciban un ingreso capaz de sustraerlos de su pobreza.

De esta exposición infiero y creo que es razonable esta inferencia, que por la misma razón de que la reforma agraria fue incontenible, ahora los ejidos constituyen una institución de propiedad de la tierra, irreversible y difícilmente modificable, cuando menos en el próximo futuro, por un lapso, quizá mayor de un decenio durante el cual deben colaborar el desarrollo agrícola en posición paritaria con la propiedad no ejidal.

La legislación vigente, cualquiera que sean sus modificaciones, no sufrirá alteraciones en sus postulados esenciales, de tal manera que ese gran sector ejidal seguirá ostentando las mismas características, mejoradas naturalmente, por la corrección de sus defectos; acaso habrán algunas modificaciones obvias a mandamientos impracticables.

No creo posible que se prescindiera de las funciones sociales, políticas y económicas de los ejidos o que alguna decisión gubernamental, dejándolas a un lado, investigue deliberadamente los graves trastornos sociales que serían consecuencia de una modificación profunda de ese sistema de propiedad de la tierra y que podrían detener el desarrollo agrícola y en buena parte nulificar el progreso ya logrado.

Por estas razones, que considero válidas, debe preocupar a todos la corrección en lo posible, de los defectos estructurales del sistema ejidal, así como la incorporación en su funcionamiento de todos los recursos necesarios para respaldar su evolución progresista. Se requiere, para todo esto, la solidaridad de todos los sectores de la sociedad mexicana, de los cuales algunos o muchos, han sido indiferentes a estos graves problemas. A través de los años se ha consolidado el dogma de que son responsabilidad del Estado todas las acciones concernientes al desarrollo de los ejidos, precisamente porque en el principio, obligadamente, fue la única entidad que pudo soportar la pesada carga de las asistencias tecnológicas, crediticias y de organización, no solamente de los ejidos sino de toda la agricultura nacional.

Los propietarios no ejidales, en proporción importante, están encontrando su propio camino en forma eficaz, pero en los ejidos aquella obligada intervención inicial se ha perpetuado en forma inflexible, con actitudes paternalistas que, aunque con algunos resultados positivos, no han podido evitar desaciertos muy notables que, en buena parte, son causa de los estancamientos que se observan, sin que los ejidatarios hayan podido consolidar una sólida conciencia de grupo y acumular experiencia para el manejo de sus propios negocios.

Creo, con apoyo en mis observaciones personales, que los aspectos negativos que han servido para apoyar juicios adversos en contra de ese enorme sector de la agricultura y de la sociedad mexicana, obedecen, en su mayor parte, a influencias externas a los ejidos. Por ejemplo, la

naturaleza intrínseca de los ejidos demanda una intervención de las autoridades para ciertos actos inherentes a toda propiedad comunal que tiende a acentuarse por algún oscuro complejo psicológico y burocrático, del cual forma parte una posición autoritaria excesiva, que puede advertirse con mucha frecuencia y que contraría y perturba el funcionamiento democrático que debe ser atribuido fundamental de los ejidos, se invaden las facultades de análisis y decisión de las asambleas ejidales y de los ejidatarios en lo individual, y se evita la expresión de sus deseos o de sus opiniones.

Un ejemplo claro de lo anterior, se encuentra en las citadas sociedades locales de crédito, establecidas con evidente acierto en la ley de crédito agrícola, para facilitar, en forma cooperativa, la operación del crédito gubernamental y para alentar actos que contrarresten los defectos minifundistas de las pequeñas empresas aisladas. En las abundantes frustraciones de esas sociedades, ha influido poderosamente esa tutela inflexible, y en los ejidatarios que las forman hay desaliento y escepticismo, con el consecuente debilitamiento de sus energías creadoras.

Por otra parte, a pesar del largo lapso que ha requerido la redistribución de la tierra, no se ha logrado el perfeccionamiento estructural interno de los ejidos, hay pendientes de ejecutar diversos actos cuya ausencia es fuente de conflicto constantes y de situaciones adversas al progreso ejidal; faltan muchos trabajos topográficos para los deslindes de las tierras ejidales; el fraccionamiento de las tierras de cultivo sólo se ha efectuado en poco más del 10% de los ejidos, están pendientes muchos señalamientos de zonas urbanas; hay una gran cantidad de errores topográficos que han dado lugar a dotaciones duplicadas en los mismos terrenos o a resoluciones contradictorias. Muchos ejidatarios carecen de derechos agrarios o no han recibido sus títulos parcelarios, a pesar de que ya se han hecho los fraccionamientos legales. En resumen hay muchos rezagos que requieren esfuerzos mucho mayores que los que puedan hacer el actual apartado administrativo y técnico, responsable de estos trámites; de todos esos retrasos el más grave es el que afecta la seguridad en la posesión de las parcelas ejidales, que solamente se logrará cuando todos los ejidatarios, sin excepción, cuenten con un título de propiedad parcelaria, el que señala la ley, poniendo fin así, a la incierta situación en la tenencia de las tierras de cultivo, creada por los certificados de derechos agrarios que tienen carácter de provisionales y a la cual deban, probablemente atribuirse parte de las acciones pasivas y escépticas de los ejidatarios.

Debo insistir en la necesidad de que se apaguen los rencores acumulados en el proceso de la reforma agraria, que son consecuencia inevitable de todo proceso expropiatorio en el cual las resistencias y las defensas, son fuentes de graves animadversiones, pero una vez que la nueva situación se consolida y adquiere firmeza irrevocable, es hora de eli-

minar todo lo que quede de esos rencores, para que pueda surgir la necesaria solidaridad social, cuya primera expresión estaría en el interés explícito de todos los sectores de la sociedad, porque todos los problemas ejidales se resuelvan; interés que presionaría sobre las actividades gubernamentales como enérgico estímulo para esas tan necesarias realizaciones.

Pero hay actos solidarios más concretos; uno de ellos corresponde a la banca privada que, indudablemente, es el único sector capaz de completar, eficazmente, los limitados esfuerzos gubernamentales para llevar a los ejidos la asistencia crediticia. El Banco Nacional de Crédito Ejidal opera con el 15% de los ejidatarios y las demás instituciones nacionales probablemente atiende a no más de un 10%. En consecuencia, en las tres cuartas partes falta esa asistencia y los reducidos ingresos de los ejidatarios son menoscabados por los especuladores que les compran a vil precio sus productos; con apoyo en las cifras conocidas, hacer que de la capacidad del sistema bancario mexicano se pueda afirmar que hay importantes posibilidades de expansión del crédito a los ejidos en los bancos privados.

Por otra parte, la protección del ingreso de los campesinos más pobres, es uno de los propósitos de la intervención marginal en el mercado de los productos agrícolas alimenticios básicos, para sostener precios de garantía; es ésta, indudablemente, una de las acciones gubernamentales mejor enfocadas, aunque su influencia no haya alcanzado la amplitud que fuera de desearse. La *solidaridad social* puede tener una manifestación positiva en el respaldo de esa tarea, si el comercio organizado acepta trabajar dentro del marco de los precios de garantía; esto ya se ha logrado en el caso del trigo, cuyo precio de garantía llega a todos los productores mediante la colaboración de las cámaras de la industria molinera y de los molineros, pero no pasa lo mismo con los precios de garantía del maíz y del frijol que no son percibidos por una parte muy importante de los pequeños productores, las Cámaras de Comercio podrían colaborar para que sus miembros ayudasen a la realización de esos precios.

Debo hacer una consideración final: se afirma frecuentemente que la reforma agraria ha fracasado y se expresan ideas vagas sobre modificaciones profundas a la estructura agraria actual; no es posible ignorar que existen graves defectos, pero de lo que se ha expuesto puede inferirse, razonablemente, que no es posible una transformación a corto plazo y que, por lo tanto, la promoción del desarrollo agrícola ha de apoyarse en la situación actual a la que habrá que purgar en sus defectos, sin alterar el patrón de la distribución de la tierra.

PRIMERA MESA REDONDA

Es obvia la vanidad de esas ideas condenatorias si no van acompañadas de iniciativas precisas, apegadas a las realidades objetivas que puedan producirse en programas de acción concretos y viables.

Unas palabras más, las suficientes para manifestar que considero una honrosa distinción esta oportunidad para disertar en esta benemérita institución universitaria, y mis agradecimientos a sus dirigentes por su invitación y al auditorio por la atención que se me ha concedido.

Moderador:

En su interesante conferencia, el señor ingeniero Durán, nos ha expresado como causa fundamental de la reforma agraria en México, la situación socioeconómica y política en que se encontraban los campesinos mexicanos antes de la Revolución; como antecedentes principales de esa reforma, nos ha presentado, nos ha recordado, el Plan de Ayala de Emiliano Zapata y la Ley del 6 de enero de 1915. También nos ha recordado el señor ingeniero Durán, que las primeras restituciones de tierra las llevaron a cabo Emiliano Zapata en el Estado de Morelos y Lucio Blanco en el Estado de Tamaulipas.

Después, las inquietudes se plasmaron en el Artículo 27 de la Constitución que nos rige, que ha sido ampliamente reglamentada, para terminar exponiéndonos cómo se ha realizado esa reforma agraria, cuáles han sido sus éxitos y sus relativos fracasos, así como que aun cuando tiene como meta fundamental realizar la justicia social en el campo, no ha sido posible alcanzarla en forma integral.

Vamos a escuchar los comentarios sobre la brillante conferencia del ingeniero Durán, que realizarán los señores profesores integrantes de la Mesa Redonda.

PRIMERA REPLICA: LICENCIADO VICTOR MANZANILLA SCHAEFFER

Desde luego, deseo felicitar al ingeniero Marco Antonio Durán, hombre de una gran experiencia, de una gran capacidad en materia agraria, por su exposición.

A manera de comentario, y en forma muy breve, quisiera yo señalar que el tema de la plática es "Antecedentes y causas de la reforma agraria en México".

Es cierto que el ingeniero Durán tocó los antecedentes en forma particular, los que podríamos llamar antecedentes inmediatos o contemporáneos que parten de 1910 a la presente fecha.

Considero que siempre hay que hacer una distinción y señalar en forma constante, y más ahora que estos temas se manejan por la iniciativa privada, por los sectores políticos, por los sectores de profesionistas, hay que señalar, repito, el antecedente remoto de la reforma agraria mexicana, lo que podríamos denominar antecedentes mediatos o sean del siglo pasado, y los antecedentes contemporáneos que es de donde realmente arranca la revolución agraria mexicana.

No debemos olvidar que dentro de esos antecedentes remotos existen como causa fundamental de esa inquietud, en el campo, en el indígena, en el campesino mexicano, el choque de las dos culturas, la hispánica (el español), y la indígena; el español, no entendió la estructura agraria de los pueblos indígenas. Mientras la triple alianza (los aztecas), tenían un concepto de propiedad en función social, y esto está claramente señalado por los cronistas. Los aztecas dividían su tierra de acuerdo con la función social a la que estaba destinada, partiendo de la propiedad del Estado y el usufructo, dado al emperador, las tierras del plato Kalali, las tierras de los guerreros, de los nobles, hasta llegar al Calpulli. Concepción digamos, remoto antecedente, del ejido toda esta estructura le dio una visión totalmente diferente a la propiedad de la tierra entre los pueblos prehispánicos.

El español venía con un concepto de propiedad privada absoluta, podríamos decir derivada del derecho romano, y destruyó por efectos de la conquista, esa distribución de la tierra, ese señalamiento del usufructo de la tierra; entonces, ahí se origina, prácticamente, el conflicto agrario del país.

Por una parte, la tendencia latifundista del conquistador español y, posteriormente, del colonizador español, acaparando, concentrando la propiedad rural, en muy pocas manos y dando origen a las grandes haciendas, las grandes propiedades, complicado también esto, con el latifundismo eclesiástico y, por otra parte, el paulatino empobrecimiento o reducción de la propiedad indígena.

Durante la Colonia tenemos dos instituciones que señalan estos efectos, para poder hacer económicamente productiva esa gran concentración de tierra en una mano, se acercaron la mano de obra gratuita a través de una institución que llevaba ciertos fines espirituales de cristianización, que era la encomienda y, posteriormente, la reducción que le allegaba a la gran hacienda mano de obra gratuita y podríamos decir barata.

Éstos son los antecedentes remotos que nunca debemos de perder, porque la historia de nuestro país va muy ligada a la historia de la tenencia de la tierra.

Posteriormente, ya durante época independiente, los primeros decretos, las primeras voces agrarias de Hidalgo y de Morelos señalando que uno de los principales problemas era la injusta distribución de la tierra, la desposesión de la propiedad indígena; recuerden ustedes que Lucas Alamán señaló que Hidalgo convencía a los campesinos y a los insurgentes, prometiéndoles la devolución de la tierra.

Y durante todo el siglo pasado, que podríamos llamar los antecedentes mediatos, cuando se desarrolla el racionalismo agrario o sea la explicación constante racional de por qué se debía distribuir la tierra, hay voces muy interesantes como la del sacerdote Francisco Severo Maldonado, podríamos decir el socialista agrario, que pedía la abolición de la propiedad privada de la tierra.

En el 57 no podemos desconocer el gran voto particular de Ponciano Arriaga y su lema tan absoluto, tan lleno de veracidad, de justificación, que la propiedad se justifica con el trabajo; esto posteriormente se recoge cuando explota un siglo, es decir en 1910, ya prácticamente la convulsión social más absoluta, aquellas voces de 1810, en pleno idealismo agrario de Morelos y de Hidalgo, vuelven a explotar ya en caracteres conculsivos, violentos, un siglo más tarde y de entonces ya parten los antecedentes, podríamos decir, y causas que generaron la reforma agraria, que las trata el señor ingeniero.

Desde luego, quien ha manejado estos problemas, tiene conciencia de ellos, tiene una sola conclusión; la reforma agraria brota por un sentimiento de inconformidad, de injusticia social; el acaparamiento de la tierra trae consigo en cualquier forma que se produzca, una semi-esclavitud, porque a mayor cantidad de tierra mayor mano de obra se usa, y a mayor mano de obra, cuando se alía el latifundismo con el poder político, se busca que la mano de obra sea gratuita y si no gratuita muy barata, como sucedió en la Hacienda porfiriana.

La concentración de la propiedad rural tiene muchas explicaciones y sería muy largo enumerarlas; durante el porfiriato se debió principalmente a la actividad de las compañías colonizadoras y deslindadoras, a la tercera parte de lo deslindado que se otorgaba como honorario de esas compañías; a las dos terceras partes de los terrenos que se deslindaban, tenían opción estas compañías deslindadoras, en su mayoría extranjeras, para comprarlas al gobierno federal; a las dádivas que hacía el porfiriato a los que pertenecían a la aristocracia rural; y por último, a la ausencia de una legislación que señalara los límites de una propiedad, y el máximo de la propiedad.

La explotación extensiva que se hacía por no haber límite de pequeña propiedad, pues escogían los sistemas que más beneficios le produjeran al hacendado. Todo esto que significa ausencia de límites a la propiedad privada de la tierra, unión del poder político con el latifundista, produce inmediatamente una aristocracia territorial que impide las reformas

legislativas; lógicamente, cuando se le da entrada al latifundista que ejerce hegemonía, social y económica sobre un país, él es el quien impide las reformas legislativas porque van a lesionar sus intereses.

Por último, la reforma agraria también se explica y tuvo como su causa fundamental, en que la hacienda, o sea el latifundio no producía, desde el punto de vista económico; es decir su productividad era muy escasa.

Generalmente, se tomaba como algo que favorecía, el pertenecer a esa aristocracia que manejaba al país, era un timbre de orgullo el ser hacendado; por eso es que el hacendado se ausentó, dejó la hacienda y puso a su administrador para poder pertenecer a las clases dirigentes, a las clases pensantes, a la aristocracia territorial del país antes de 1910, y esto aceleró la inconformidad, la injusticia, la semiesclavitud, el estado semifeudal en que se encontraba la hacienda, a donde se ubicaba la iglesia, se ubicaba el cepo, la tienda de raya, en fin, una serie de situaciones que de todos son conocidas. Esas son las causas, podríamos denominar inmediatas, que provocaron la explosión violenta y el deseo de reforma agraria.

En la plática del ingeniero Durán encontramos no solamente estas consideraciones, sino también el análisis de la estructura agraria que produjo la Revolución. Noto que sí no tocó una parte que desde mi punto de vista es fundamentalmente en la estructura.

Se habló de giro y se habló de pequeña propiedad, pero se omitió hablar de propiedad comunal indígena. La estructura agraria de México producida por la Revolución, está dividida en tres partes: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal indígena. Digo producida por la Revolución porque las leyes de desamortización individualizaron la tenencia comunal de la tierra indígena y la Revolución la vuelve a hacer comunal, es decir, la reconoce por medio de la confirmación de tierras, por medio del reconocimiento de esa propiedad comunal indígena. Esos son los tres elementos de la estructura agraria.

Dos aclaraciones finales; la primera, en la página 11 de la brillante conferencia sostenida por el ingeniero Durán, encuentro yo que sí hay que ampliar un poquito la explicación; dice el señor ingeniero Durán que hay diferencias esenciales entre la colonización y la creación de ejidos; para integrar estos últimos expropián tierras ya abiertas al cultivo y en explotación en la cercanía de la residencia de los solicitantes; la colonización, dice el señor ingeniero Durán, debía usar principalmente tierras no abiertas al cultivo aún no reducidas a propiedad privada. La Ley ahora derogada por modificación del Artículo 58 del Código Agrario, se modificó en 1962 —si mal no recuerdo—; esta Ley federal de colonización de 46 precisamente declaraba de utilidad pública la colonización de la propiedad rural nacional o privada. Habían tres sistemas, el estatal o sea a través de la comisión de colonización, el

particular o sea a través de individuos y compañías, y el mixto. Esto quiere decir que la colonización también se hacía antes cuando estaba vigente la Ley de colonización también sobre la propiedad privada.

El segundo comentario es en la página 18, cuando hace el señor ingeniero Durán una relación de leyes particulares que se dictaron en los Estados; ustedes recordarán que en su forma original el Artículo 27, y todavía aparece en el texto actual en su fracción XVIII, dejaba como primer impulso del constituyente a las legislaturas de los Estados el señalamiento de los máximos de propiedad susceptibles de ser poseído por una persona; o sea, los congresos locales iban a determinar la superficie de la pequeña propiedad. Esto produjo una legislación estatal disímbola contraria que entorpecía el señalamiento de la pequeña propiedad y, como bien señala el ingeniero Durán, en muchos Estados se señalaron grandes superficies; yo recuerdo que Colima señalaba 500 hectáreas de riego, siendo un pequeñísimo Estado de donde casi no existe el riego. Pero para evitar estos problemas, y ahí ni comentario o el deseo de hacer este comentario, se seversalizó la extensión de la pequeña propiedad por modificación que se hizo a la constitución; entonces, cuando el ingeniero Durán señala que estas leyes estatales contribuyeron a conformar la estructura agraria en que ahora se desarrolla la agricultura mexicana, debe ser aclarado en el sentido de que si bien es cierto que Chihuahua legisló cuarenta mil y cincuenta mil hectáreas de propiedades ganaderas al aplicarse la federalización de la pequeña propiedad, esas superficies han sido expropiadas y los propietarios limitados a los máximos que señala la Constitución, que como ustedes recuerdan, son 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 400 de agostadero, 800 de monte y la pequeña propiedad ganadera; la suficiente extensión para poder mantener hasta 500 hectáreas de ganado mayor.

Por último, y para terminar, me satisface muchísimo la posición, y así creo que debe de señalarse, ideológica del ingeniero Durán, al estar de acuerdo en que en ningún momento, yo no diría a 10 años vista, sino en ningún momento, debemos permitir ninguna modificación sustancial a la estructura del ejido, porque la legislación mexicana ha creado esta forma de propiedad que la excluye, que la saca del comercio al declararla imprescriptible, inalienable e inembargable; en esta forma podemos tener la garantía, que dentro del ejido y dentro de la propiedad comunal, tendremos la mejor barrera contra el latifundismo; y si bien es cierto que hay problemas en cuanto a productividad, que hay problemas de tipo económico, no debemos olvidar y siempre debemos tener presente los antecedentes, las causas que motivaron la reforma agraria, el acaparamiento de la tierra y su consecuencia: semiesclavitud, que se produce entre los campesinos; debemos defender la estructura ejidal, la propiedad ejidal, porque es una creación del derecho mexicano y de la cual, al menos yo en particular, siento cierto orgullo como

mexicano en sostener y en defender. Se pueden cambiar, sí, los fenómenos de organización, de administración de los ejidos que nos hacen mucha falta, se pueden crear formas de explotación cooperativa, formas individuales o colectivas o mixtas para tener una mayor productividad en los ejidos, pero de ninguna manera podemos dar un paso atrás en la propiedad ejidal; la propiedad ejidal le pertenece al ejidatario, no es del gobierno y no puede, por lo tanto, ser catalogada como propiedad privada, es decir, está fuera del comercio; éste es un tipo de propiedad *sui generis* que tiene el derecho agrario mexicano.

Como última pregunta, le haría yo al ingeniero Durán algo que por su experiencia sería muy interesante escuchar; si él considera correcto que exista una política agraria y una política agrícola, que si es justificado que exista el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y por otra parte la Secretaría de Agricultura y Ganadería; es decir, una entrega la tierra y otra dependencia es la que da el crédito, la técnica, la asistencia y muchas veces se observan problemas de oportunidad en el otorgamiento de la asistencia técnica y del crédito.

Por su experiencia, por su profesión, sería muy útil obtener una respuesta.

SEGUNDA REPLICA: LICENCIADO SERGIO DOMINGUEZ VARGAS

Hemos escuchado la interesante conferencia del señor ingeniero Marco Antonio Durán, así como el primer comentario surgido de esta mesa redonda en la voz del profesor Víctor Manzanilla Schaeffer; este último ha tocado preferentemente aspectos sociales y jurídicos, es decir, su intervención se ha enfocado a estos puntos de vista. Para tratar de abarcar otros aspectos que considero de igual interés, me propongo hacer un breve comentario económico.

Tanto el problema social de los hombres del campo, como la reforma agraria y la actividad económica que se realiza de manera cotidiana en el agro mexicano, tienen la posibilidad de tratarse a través del prisma de los factores económicos.

Así, el factor *naturalaleza* nos muestra que México no es un país tan rico en tierras y recursos naturales como, por inercia, se ha considerado desde los textos escolares. Los tipos de tierra que posee no son aprovechables en su totalidad para la producción agrícola, ni las extensiones de pastos son suficientes para una adecuada explotación ganadera; ello motiva la carencia de tierras y la necesidad de regular racionalmente los sistemas de dotación y restitución.

En el factor *trabajo* se centra el problema del campesino como persona. Sus carencias son eminentemente de tipo educativo, de salubridad, de orientación técnica adecuada y, sobre todo, la inhibición de haber visto desfilar durante interminable tiempo una serie de propietarios

creados artificialmente por legislaciones de mera conveniencia, sin lograr la restitución total de su propiedad original. Prácticamente el conquistador y posteriormente el clero, los latifundistas y otros intermediarios, no han permitido al campesino restablecer su carácter de propietario.

Dentro del factor *capital* nos es dado recordar la deficiencia crónica que ha existido en materia de crédito y las reiteradas oportunidades de crear fuentes de financiamiento provenientes de la banca privada, que hasta ahora no ha entrado de lleno a la solución del crédito agrícola debido a que, por costumbre, no otorga créditos sin garantías exorbitadas.

Por último, en el factor *organización* debemos reconocer que la tecnificación en el campo es uno de los puntos esenciales a resolver. La estadística, que puede mostrarnos la realidad con cifras objetivas y certeras, resulta en este caso definitiva. En efecto, en nuestro país un 57% de la población se dedica aún a actividades agrícolas con muy bajo rendimiento en la productividad; en los Estados Unidos de Norte América, por tomar el ejemplo geográficamente más cercano, menos del 6% de la población se dedica a actividades agrícolas, suficiente para obtener un alto índice de productividad. De ello se infiere que es la técnica adecuada, más que el elemento humano, lo que determina el grado de productividad en el campo.

En seguida me permito formular una pregunta que estimo podrá resolver la amplia experiencia del señor ingeniero Durán. Me refiero a la situación de los ganaderos que durante algún tiempo han actuado como tenedores de la tierra con base en concesiones de inafectabilidad ganadera, las cuales se han estado venciendo durante estos últimos años. Al terminarse las concesiones en los Estados de Coahuila, Chihuahua y Sonora, nos preguntamos si al no renovarlas, el propósito será el de hacer llegar a manos de un mayor número de personas la explotación de tales extensiones ganaderas o bien el propósito será el de obtener un alto rendimiento de productividad en esas zonas. Existen ejemplos concretos en que, al parecer, no podrá obtenerse una producción ganadera del mismo grado de la obtenida en los tiempos de las concesiones. Estimo que sería oportuno que se nos ilustrase al respecto.

Deseo comentar, por otra parte, que la reforma agraria debe servir de base para el desarrollo del país. El tradicional concepto de justicia se ha modernizado y actualizado dando paso al de justicia social; podemos definir a la justicia social como "la acción coordinada del Gobierno y la Colectividad a fin de lograr oportunidades iguales y crecientes para todos los individuos que integran dicha colectividad".

La justicia social se realiza por la acción educativa, por la acción de la seguridad social y por la adecuada solución en los renglones de la

política económica, ya sea política fiscal, de comercio exterior, de comunicaciones, de recursos hidráulicos o agraria. En México, la justicia social se encauza, precisamente, dentro de la reforma agraria y el desarrollo económico; estos aspectos, tanto la reforma agraria como el desarrollo económico no son, por tanto, fines en sí mismos, sino caminos adecuados para llegar a lograr una menor injusticia social.

Así como el concepto de justicia se ha actualizado, debe buscarse un cambio en el concepto de reforma agraria y lo encontramos cuando, por las necesidades o requerimientos del país, se ha establecido el principio de la reforma agraria integral.

Se ha afirmado que, a través de la reforma agraria integral, la solución al problema no estriba sólo en repartir la tierra a través de dotaciones o restituciones, sino en un programa más racional y completo, consistente en: otorgar crédito oportuno, garantizar los precios de venta, controlar el precio de artículos que consumen los propios campesinos y sus familias, extensión del seguro agrícola a las comunidades rurales, industrialización de la producción agropecuaria y seguridad social al campesino.

Hemos escuchado frecuentemente que uno de los propósitos que anima a la política agraria de los regímenes revolucionarios es el del reparto de tierras. Informe de gobierno tras informe de gobierno, nos enteramos del número de miles de hectáreas que se reparten; pero llega el momento de pensar que los subsecuentes regímenes no habrán de seguir teniendo como propósito toral el reparto de tierra; la lógica indica, del simple consumo de cifras, que pronto habrá de terminar el reparto de las extensiones aún disponibles y entonces surge la interrogante: ¿Cuál será la actitud que tome el gobierno como punto fundamental de su política agraria? Podemos estimar desde ahora que deberá serlo el incremento de la productividad en el campo. Nuestro estimable invitado podría ilustrarnos al respecto.

Por lo que toca a la proyección de México y a sus relaciones con otros bloques económicos, ya que vivimos una época en la cual ningún país puede lograr su desarrollo aisladamente sin vincularse al de otros países, también nos asalta una pregunta: ¿Ha servido México de modelo en algunos aspectos de su propio desarrollo o en la práctica de algunas reformas implantadas por nuestro Gobierno?

Resulta estimable ponderar los aspectos positivos y negativos que ha mostrado nuestra reforma agraria, tantas veces criticada como alabada, y tratar de respondernos otra interrogante: ¿Puede nuestra reforma agraria integral servir de ejemplo a otros países que se encuentran en etapas evolutivas anteriores a las que ha alcanzado nuestro país?

TERCERA REPLICA: LICENCIADO ARMANDO HERRERIAS TELLERIAS

Antes que nada trataré de no extenderme más de los 10 minutos que se nos han concedido.

Resulta tarea realmente difícil para el que habla, agregar algo nuevo a lo expuesto tan docta y sesudamente por el señor Marco Antonio Durán y por mis compañeros y amigos, profesores licenciados Víctor Manzanilla Schaeffer y Sergio Domínguez Vargas, verdaderos conocedores de la materia.

Tal vez, y aceptando como cierto que nada se crea ni se destruye y que la ley de la continuidad es tan cierta como la del progreso, que no se puede enterrar lo pasado, que es la primera materia con que se fabrica aquél, como dijera Dupont White, recordaré aquí algunas de las ideas expuestas al respecto hace ya muchos años, cerca de 30, por uno de mis queridos e inolvidables maestros, don Toribio Esquivel Obregón, quien dedicara gran parte de su vida a la investigación de estos temas. Así pues, si aquí se ha hablado de los antecedentes y causas de la reforma agraria en nuestro país, siguiendo al maestro citado y abundando en los conceptos que manifestara el licenciado Manzanilla Schaeffer, diremos que antes de la venida de los españoles la tierra que es ahora nuestro país, estaba dividida en cuatro clases: primero las de la corona (Tecpantlalli), que eran repartidas entre los altos servidores del monarca llamados Tecpantlaca, gente de palacio que las tenía en usufructo a cambio sólo de ofrecer al señor flores y pájaros en reconocimiento de señorío, cuando el servicio cesaba, cesaba el usufructo. Segundo: las tierras que el Rey repartía (Pitlalli), a los miembros de su familia, las que se transmitían por herencia al hijo mayor, constituyendo un mayorazgo, al menos así lo entendían los cronistas, o bien los guerreros que se distinguían por sus hazañas. Estas tierras podían venderse a otros próceres, no a un masehual, y también pasaban de padres a hijos; los poseedores de estas tierras se llamaban Tequihua, estaban libres de tributo pero debían de estar siempre en lista para cualquier servicio. Finalmente, algunos Pilalli se daban a empleados públicos para su sustento y representación. Tercero: las tierras destinadas al sostenimiento del culto, de los sacerdotes y construcción y reparación de los templos, se llamaban Teotlapan o tierra de los dioses. El templo mayor de México tenía cuantiosos bienes. En Texcoco 30 pueblos suministraban mantenimiento al rey y a los templos, además de las subvenciones de los fieles. Inmediatos a los templos había guerreros en que se almacenaban los productos, de ellos tomaban lo necesario las mujeres que preparaban los alimentos a los sacerdotes y el sobrante que quedaba al año, se repartía entre los menesterosos.

Esas propiedades de los templos eran inalienables, constituyendo

la mano muerta de los aztecas y por último, cuarto: las tierras de los Calpullis o barrios de la ciudad; de ellas una parte era cultivada por los vecinos y sus productos destinados al mantenimiento del ejército, se llamaban millchimalli, tierra de guerra o de escudo, oacolamilpan, tierra de los cuervos; el resto de estas tierras era distribuido entre los vecinos, a cada quién según sus necesidades y posibilidades de trabajo o se daban en arrendamiento que pagaban renta en productos de la tierra, algunas veces el arrendatario era otro barrio o pueblo. El derecho de obtener repartimiento y posesión de tierras del Calpulli, se perdía cuando el individuo dejaba de trabajar su lote por dos años.

El maestro don Toribio Esquivel Obregón, basándose en lo anterior, hacía las siguientes consideraciones:

A: El llamado derecho de propiedad dependía en gran parte del arbitrio del soberano, no sólo en las tierras de la corona, sino en las demás, pues fuera de las de Texcoco y Tlacopan, y las de la pequeña isla, asiento de Tenochtitlan, las demás eran de conquista en que el Rey mandaba con poder absoluto ya que no despojaba a los pueblos porque esto habría dejado la tierra sin quien la cultivara; se gravaba a los poseedores con tributos que sumados a los que se pagaban a los señores locales, prácticamente absorbían todos los productos del suelo, dejando a los que lo cultivaban lo indispensable para vivir en la pobreza.

B: fuera de la propiedad perteneciente a la familia del Rey y algunos grandes dignatarios que podían enajenar sus tierras, propiedad un tanto precaria y revocable, las otras tierras eran poseídas en común y el título para disfrutarlas provenía no de un derecho individual, sino de la calidad de vecino y del hecho del trabajo.

C: como los agraciados con la tierra, templos, miembros de la familia real, guerreros y dignatarios no iban a cultivarla personalmente, en lo que realmente consistía su derecho era en percibir de los cultivadores de esas tierras determinado tributo, de esta manera y en este caso, la palabra tierra tenía aquí la misma sección que en las leyes de partida, es decir, una renta fincada en un pueblo o distrito y tales concesiones hechas por los reyes mexicanos eran verdaderas encomiendas, los señores percibían el tributo por medio de agentes denominados calpiques, nombre que con toda propiedad pasó después a los cobradores de tributos puestos por los encomenderos españoles, pero el encomendero de los tiempos de Moctezuma no tenía obligación alguna con respecto a sus macehuales, a quienes además podían quitar la tierra.

D: el cultivo a mano que era intenso alrededor de las poblaciones, dejaba sin beneficio y sin título grandes extensiones, quizá perfiles pero sin dueño, porque los indios preferían cultivar una tierra pobre pero cercana a su habitación.

E: los españoles, pensando a su modo, creyeron ver un derecho de propiedad entre los aztecas; en realidad, ellos introdujeron esa institución y los indios consolidaron así una situación precaria e indefinida.

Considero que tales antecedentes en mucho pueden mejor aclarar algunos de los orígenes y causas de la Reforma Agraria.

No desearía terminar aquí mi modesta intervención, sin señalar que aceptando que la historia es dinámica y que, por tanto, la vigencia de ciertas normas o la creación y aplicación de tesis son válidas únicamente para determinados momentos en el devenir de los tiempos, seguir hoy día manejando conceptos que pudieron ser convenientes en determinada época, tal vez resulten ya inoperantes en estos días, en materia agraria. Conceptos tales como repartición de tierras, reforma agraria integral, etcétera, deben a nuestro modo de ver, tener un contenido acorde con la época y no empeñarnos en seguir considerando que lo que fue bueno ayer lo seguirá siendo hoy; los tiempos, las instituciones, las personas cambian, debemos vivir nuestra era y encontrar soluciones afines para la misma; de lo contrario, pretenderemos ir contra la historia con los graves perjuicios inherentes en lo político, en lo social y en lo económico; el proceso histórico, efectivamente, ingeniero Durán, es irreversible, no nos empecinemos y tengamos miedo en modificar (y aquí si no abundo con usted señor ingeniero Durán, ni con mi querido amigo Víctor Manzanilla Shaeffer), si acaso esto fuese necesario, en cambiar nuestras estructuras agrarias en aras de viejas y nobles tesis. Bajemos nuestras banderas, si es menester, en beneficio de encontrar una mejor y más actual solución a los problemas del campesino y de nuestro campo.

Por último quisiera hacerle a usted la siguiente pregunta: hace poco tiempo, en el Seminario Internacional de Agricultura realizado en esta ciudad, el señor profesor René Dumont propuso la sustitución del lema "La tierra es para el que la trabaja" por "La tierra es para el que la trabaja bien". ¿Puede explicarme, posteriormente, el significado de este cambio, las razones de esta proposición y la realidad de que se ponga en práctica?

CUARTA REPLICA: LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO

Antes de referirme al punto central de mi intervención en esta Mesa Redonda, quiero aclararle al señor ingeniero Durán, que la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal no la señala la ley de 6 de enero de 1915, ni el artículo 27 constitucional, ni la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920; tampoco lo hace el Decreto Agrario de 22 de noviembre de 1921, ni el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922; en todas estas leyes nada se dijo de la naturaleza jurídica de la propiedad

ejidal y fue hasta el Reglamento del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927, cuando en forma expresa ya se dice que la propiedad ejidal es inalienable, imprescriptible e inembargable. El ingeniero Durán afirma que la Ley Bassols de 1927, a que él se refiere en su conferencia, vino a aumentar la extensión de la parcela ejidal, pero su afirmación es muy relativa, pues ese aumento en la extensión de la parcela únicamente tuvo lugar en las tierras de mala calidad, pero en relación con las tierras de riego, no solamente no aumentó la extensión de la parcela, sino que la disminuyó, pues recordamos que el Reglamento Agrario del año de 1922 señaló de 3 a 5 hectáreas de riego la extensión de la parcela; y la Ley Bassols señaló la de 2 a 3 hectáreas en esta clase de tierra. Ahora quiero manifestar al conferenciante que su afirmación que hace textualmente en su conferencia "a los ejidatarios se les da el agua gratuitamente, igual que las tierras", no es cierto por lo que se refiere al agua, pues ésta se les vende, están obligados a pagar la cuota de riego y a lo único que no están obligados es a contribuir al pago de la obra. Sabido es que cuando se crea un sistema de riego, se prorratea el valor del mismo entre todos los terrenos que se van a irrigar, excluyendo, repito, de esta obligación de pago, a la propiedad ejidal; los particulares deben de pagar esa mejora que tienen sus tierras porque con esas obras de riego vienen a mejorarla y aumentarla de valor.

El ejidatario, ya expresamos, está obligado a pagar su cuota de riego y se dan casos muy frecuentes, de que a pesar del pago por adelantado no les da el agua para el riego de sus tierras y todavía más, no les devuelven el dinero que entregaron por ese concepto.

A mí también me llamó mucho la atención, como al licenciado y maestro Manzanilla Shaeffer, el título de su conferencia "Antecedentes y causas de la reforma agraria en México". Usted menciona algunos antecedentes, por cierto muy breves, y olvidó algunos que atinadamente le recordó el maestro Manzanilla Schaeffer, y se omitió todavía uno muy importante el Plan de Sierra Gorda, que se menciona en todas las obras de Derecho Agrario y que muchos ignoran quiénes lo suscribieron. Este Plan lo suscribieron Eleuterio Quiroz y Valentín Camargo.

El levantamiento de Eleuterio Quiroz tuvo como origen unas elecciones para gobernador en el Estado de San Luis Potosí. El encargado de perseguir a este guerrillero fue el general Bustamante, quien tuvo pláticas con el rebelde y recibió del mismo una copia de este famoso Plan, la que se hizo llegar hasta el presidente de la República, que lo era en aquella época José Joaquín Herrera, quien al conocer el contenido del mismo recomendó a Bustamante que entrara en arreglos con Eleuterio Quiroz y hasta se tuvo el deseo de aprovechar a Quiroz en la administración pública.

En otra parte de su conferencia usted afirma que se ha tratado de desvirtuar la Reforma Agraria, que ha sido un fracaso; yo estoy de acuerdo

en una forma general, en el contenido de su trabajo, sin embargo, vemos que ésta se sale de la denominación que usted le dio. Por otra parte, usted se concreta a hacer simplemente una referencia de los aspectos negativos de la reforma agraria, cuando debió haber presentado también los aspectos positivos. En lo que sí estoy muy de acuerdo con usted, es en la recomendación de que exista una coniviabilidad, una armonía entre las dos grandes fuerzas productoras del país, los ejidatarios, y los pequeños propietarios, o sea la propiedad ejidal y la propiedad particular. Creemos que ya es necesario que se termine con esas dificultades, con esas fricciones, que muchas personas se han encargado de conservar o de fomentar; ojalá que ahora se multipliquen las personas que, como usted, proclaman esa armonía entre las clases productoras de México.

Doy por terminada mi intervención y por último quiero preguntarle: ya que hablamos de algunas irregularidades que se han venido cometiendo en la reforma agraria, dígame, ¿son convenientes o inconvenientes las posesiones virtuales que están en moda actualmente?

QUINTA REPLICA: LICENCIADO ALVARO MORALES JURADO

Señor ingeniero don Marco Antonio Durán, desde luego, estoy de acuerdo con el contenido de su conferencia, en primer lugar, porque ha dicho usted que estamos aquí para recordar que la reforma agraria merece nuestra atención, solamente de las personas especializadas en la materia, no solamente de los profesionales, sino de todos los mexicanos, porque es un problema nacional. Por cuanto se refiere a su conferencia, yo realmente no tengo nada que objetar, sino simplemente ampliar algunos de los puntos, puesto que me ha parecido muy interesante, sobre todo y tratándose, de los ejidos.

Dice usted que los ejidos deben producir más, que constituyen realmente una industria aislada o familiar, pero yo en este caso quiero precisar que al respecto no existe una planificación sobre la producción ejidal, no existe una coordinación entre las secretarías y departamentos de Estado para el desarrollo de esta labor. Como usted recordará, la Secretaría de Agricultura y Ganadería como el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, tienen encomendada la organización de los ejidos, la planificación económica de los mismos, lo mismo que los bienes comunales y de la pequeña propiedad; sin embargo, en mi concepto, creo que no hay una coordinación, no solamente en estas dependencias sino también diríamos con la Secretaría de Recursos Hidráulicos, igualmente con la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Asuntos Indígenas.

Otro punto que ha tratado durante su conferencia y que yo también

lo considero culminante, es acerca de la organización, de cómo deben organizarse los campesinos, y usted ha señalado la cuestión cooperativa. Sobre este particular me permito decir a usted que en nuestras leyes, inclusive en los altos círculos, se tiene entendido el cooperativismo como una ayuda para el pobre, para ayudarlo a medio sostenerse; yo pienso que nuestros gobernantes o los tratadistas de la materia no han entendido qué es el cooperativismo.

Para mí el cooperativismo es una ideología, es un ideario, es una bandera por la cual la humanidad va a conquistar sus propios destinos a través del trabajo y no arrebatando el patrimonio ajeno. Aquí en México existen cooperativas cerradas que no han progresado, y existen otras cooperativas que no enseñan nada; también ahí se han quedado.

El maestro Gilberto Loyo ha señalado en el prólogo de *Introducción al estudio del cooperativismo*, de Rosendo Rojas Coria, cómo ha sido un fracaso el cooperativismo rural, el cooperativismo en el campo en México. ¿Por qué? Porque, en mi concepto, todavía no se le ha dado ese interés, no hay todavía los asesores técnicos necesarios e inclusive las directrices fundamentales para llevar el cooperativismo al campo. Efectivamente, usted ha señalado cómo de 10 mil cooperativas, 5 mil funcionan deficientemente, pero yo podría decir que sobre el cooperativismo apoyado por la Secretaría de Industria y Comercio, inclusive por el Banco de Fomento Cooperativo, podríamos decir que casi es mínimo. ¿Por qué? Por la falta de comprensión.

Otro aspecto que ha tratado usted, es acerca de problemas internos de la estructuración de los ejidos. Efectivamente, usted sabe que a partir de la resolución presidencial que ordenó dotar de ejidos, se extienden los certificados de derechos agrarios para cada uno de los campesinos para asegurarlo en su unidad de dotación, y usted ha señalado acertadamente que ni siquiera todos los ejidatarios de la República tienen un certificado de derechos agrarios; pero más aún, no tienen los títulos parcelarios que vienen a asegurar en forma definitiva a cada uno de los ejidatarios en su parcela; esto es un aspecto totalmente negativo en la República mexicana, porque los certificados de derechos agrarios amparan unidad de dotación en un ejido, esta unidad de dotación puede ser de una hectárea, puede ser de 10 y de 40 hectáreas, y aunque es cierto que el Código Agrario señala que esta unidad de dotación debe ser equivalente a una parcela, en realidad no lo es, y quién tiene las mejores tierras en esos ejidos no fraccionados; realmente son las personas que dirigen los comisariados ejidales y los que se han apoderado de las mejores tierras del ejido.

Pero, ¿cuál es el problema? Para resolver éste de parcelar los ejidos, en mi concepto, hay dos formas; primera: modificar el Código Agrario para que los ejidatarios no lo soliciten sino que de oficio se puedan parcelar los ejidos. Pero hay otro problema, que el mismo código señala,

que son los ejidatarios en virtud de la escasez de profesionales o de lo que usted quiera, quienes deben pagar a los ingenieros que parcelen sus ejidos. A este respecto, también me permito aclarar que usted sabe bien que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización simplemente en este año solamente tuvo un aumento de 488 mil pesos en su presupuesto. Cómo es posible que el Departamento Agrario pueda realizar esa labor si realmente su presupuesto siempre ha sido completamente insuficiente o digamos apenas apegado a las necesidades sin que los ingenieros estén suficientemente pagados; entonces esos profesionales del Agrario perciben unos sueldos miserables; sin embargo, han estado llevando a cabo esa labor, pero en una forma desventajosa; para llevar a cabo el parcelamiento de todos los ejidos de la República, realmente se necesita mayor número de profesionales y aumento de sueldos.

Por último señor, quiero explicar que nosotros estamos de acuerdo con el sistema de parcelas, aunque es cierto que, por ejemplo, en la India, en otros países del Asia, en su 80% cultivan la tierra y son países realmente atrasados en relación con otros en que el porcentaje de agricultores es menor; sin embargo, tenemos países en Europa que teniendo pequeñas propiedades, perfectamente cultivan sus tierras como en el caso del minifundio menor que nuestra parcela. La parcela es una afirmación de la libertad del trabajo del campesino y de la democracia en el ejido.

Nosotros estimamos que, como decía el licenciado Manzanilla, la reforma agraria debe subsistir porque es una forma muy nuestra, de México, que ha impartido justicia a todos los campesinos que viven la reforma agraria.

Moderador:

El señor profesor Durán nos hará el favor, a continuación, de contestar algunas de las interrogantes planteadas por los señores participantes en esta Mesa Redonda.

Contestación a las preguntas, por el ingeniero Marco Antonio Durán

He escuchado con atención las observaciones y comentarios a lo que yo expuse anteriormente, y en realidad debo agradecer a los comentaristas sus aportaciones para completar las ideas aquí expuestas que, como dijo el moderador, pues fue imposible que consignara ahí un estudio exhaustivo de la reforma agraria en los aspectos que me propuse tratar. También quiero advertir que, probablemente al contestar estas preguntas que se me han hecho, invada los campos de las conferencias de los días próximos, porque en realidad estas preguntas casi abarcan todo el problema agrario y voy a intentar contestar algunas, sobre todo teniendo en cuenta la escasez de tiempo.

El señor licenciado Manzanilla complementa mi exposición en una forma brillante y me dejó una pregunta muy difícil. El interroga si debe haber una política agrícola y una política agraria porque en la actualidad, efectivamente, así se diferencian las actividades y atenciones del gobierno a cargo de los sectores de la estructura agraria.

Hay una política para los pequeños agricultores y otra para el ejido, aunque el concepto político agrícola es tan amplio que se puede decir que en parte esta política es común a las dos, pues si esa política se refiere a la promoción agrícola, los aspectos tecnológicos deben compartirlos por igual, pero resulta que en la realidad no hay ese equilibrio y hay la tendencia a que las asistencias técnicas y económicas del Estado, vayan más hacia la propiedad ejidal que a los ejidos. Esto se ha visto desde hace muchos años: en 1936 se segregó el Banco Nacional de Crédito Agrícola del Banco Nacional de Crédito Ejidal, para que hubiera una institución especializada en Crédito Ejidal, y una de las razones fue que el antiguo Banco de Crédito Agrícola que tenía a su cargo ambas actividades, descuidaba a los ejidos y atendía a las pequeñas propiedades. Por desgracia, persiste la pugna entre diferentes sectores de la sociedad mexicana con respecto a la cuestión agraria; falta la serenidad para contemplarla; y en esa pugna hay personas que son partidarias de la reforma agraria de los ejidos y otras que no, y cuando esas diferentes opiniones tienen influencia en las determinaciones del público, pues vienen los desvíos y los sesgos que vemos a cada momento; yo creo que mientras subsista esa situación de pugna, mientras no se logre la solidaridad de que hablo, será necesario que haya una atención separada para ambos sectores.

Hay algunos indicios alentadores de que eso tiende a desaparecer, aunque no desaparece todavía. Por ejemplo, el Banco Agropecuario de reciente creación; con objeto de perfeccionar el sistema de crédito agrícola, opera con ejidatarios como con propietarios y el número de ejidos con que opera es de mucha importancia, no recuerdo la cifra en estos momentos. El Banco de México en el fondo de garantía y fomento de la agricultura, opera de acuerdo con las normas con que se aplican esos fondos, que en parte principal provienen de financiamientos externos; opera también con un buen número de ejidatarios y en ambos casos se está logrando éxito en las operaciones y se está logrando además, mantener un equilibrio entre ambas; sin embargo, en otros sectores no hay tal equilibrio; yo diría que es cuestión de un ajuste todavía largo, en que debe tenderse a borrar esas diferencias, pero no se pueden eliminar de momento.

Se habló aquí de las concesiones de inafectabilidad ganadera, que por sí solas constituyen un problema muy grande, con el pretexto de proteger a las grandes explotaciones ganaderas; capaces de resolver los problemas de abastecimiento interno y de exportación principalmente

de carne, hace 25 años se concedieron esas inafectabilidades que están terminando y que dieron lugar, como era el propósito, a explotaciones ganaderas progresistas y bien organizadas; ahora, al terminar, esas tierras se convierten en afectables y parecería que fueran destinadas para ejidos y efectivamente en muchos lugares hay solicitudes de ejidos.

Yo ignoro, en realidad, cuál será la determinación que tome el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y quizá alguno de los conferencistas de los próximos días nos lo diga; pero la realidad de este asunto es que hay un problema gravísimo, porque la ganadería tiene, a diferencia de la agricultura, en la reforma agraria, un defecto: es que utiliza escasa mano de obra y da poco trabajo a los ejidatarios, de tal manera que si en la agricultura puede dar trabajo a mucha gente, en la ganadería da menos, y si rigurosamente se adjudican estas empresas al número de trabajadores que puedan ellos operar, resultan demasiado pocos. Es un problema que está en pie y ha habido un caso; en el Estado de Durango de una hacienda "EO", que posee 47 mil hectáreas, que según tengo entendido, al terminar la concesión de inafectabilidad, le quedarían 7 mil al dueño y tendrían que ser afectables las 40 mil; y además, poseía más de 4 mil cabezas de ganado vacuno de alta calidad, en magníficas condiciones, y toda esta explotación cuyo valor es de 15 millones de pesos, incluyendo el ganado, apenas daba trabajo permanente a unos 50 hombres y alguna cantidad mayor para trabajos eventuales. En la actualidad esto está manejado en fideicomiso por el Banco Agropecuario; es la noticia que tengo y se está estudiando la forma de resolverlo; pero sí hay ese problema en que, como les digo, no puede absorber gran cantidad de trabajo de los ejidatarios.

Se pregunta cuál será la actitud del Gobierno al terminar la redistribución de la tierra, pues en realidad, está terminando; las noticias que dan las oficinas competentes es que se está haciendo el esfuerzo para terminar lo que quede por repartir en este sexenio y que para él se ha hecho un plan de 6 años en que cada Estado se ataca la sexta parte cada año, de tal manera que determinar en cada sexta parte de las tierras afectables y entregarlas a los campesinos y terminar con este problema.

Viene el problema de que las tierras que restan son cada vez menos de cultivo y más de ganadería; y viene el problema de la organización de los campesinos en cooperativas; en el caso de la ganadería son ineludibles, pero la reforma agraria terminará, como ha dicho claramente el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, y no habrá tierra para todos. Entonces, esta tierra servirá para dotar a quienes alcancen; y los demás se esperan a que el desarrollo económico cree las ocupaciones y las 9 oportunidades de empleo suficientes para absorber esa fuerza de trabajo y proporcionarles ingresos; los esfuerzos del Gobierno están encaminados hacia esa meta, aunque todavía se ve un poco lejana y un poco problemática. En cuanto a la ejemplaridad de la Reforma

Agraria en otros países, pues lamento manifestar que no creo que tenga nada ejemplar; la razón no es porque haya fracasado, no, sino simplemente porque para lograrla se gestó en un clima de tremenda violencia que hizo posible la expropiación que está considerada en todo el mundo como confiscación, la mexicana, porque no se pagaron las indemnizaciones como en otros países se exige que se paguen por anticipado; aquí se pagaron diferidas porque la constitución dice que las tierras se expropian mediante indemnizaciones; y el proceso de pago fue incierto. Entonces, esta situación en un país que está en paz, es muy difícil que pueda lograrse y que pueda ser ejemplar.

Ahora, la reforma agraria integral de que se habla, pues, en realidad, es nombre nuevo en una idea vieja. Todos, los que han pensado en la reforma agraria, han pensado que ésta tiene que ser acompañada siempre de todos los elementos y recursos para hacer que la tierra produzca lo mejor, créditos, tecnología, etcétera, y si no ha sido así es porque los recursos del país en los primeros tiempos eran casi nulos y entonces no quedaba más que el trabajo del campesino, que entonces hizo producir la tierra; y que, poco a poco, ha habido una acumulación de capitales que ha permitido a lo que ahora hemos llegado, o sea el crédito, la tecnología, y ha permitido las inversiones en los títulos de riego donde, repito, se registra la mejor agricultura del país.

Así es que esa reforma agraria integral, pues, ha sido ambición de siempre y ahora estamos viendo más claramente que se puede lograr; sin embargo todavía no es posible integrarla porque hay muchos sectores desvalidos de todas las asistencias.

Ahora, creo que la reforma agraria integral es una expresión importada, porque ha estado de moda en toda América del Sur desde hace muchos años. Con respecto a las consideraciones que hizo uno de los comentaristas sobre que no hay que aferrarse a cuestiones viejas nada más por conservar antiguas tesis generosas, quiero advertir que lo que he dicho aquí no tiene ese sentido.

No se trata de aferrarse a una tesis, por generosa que sea, si no es de vigencia actual y creo que las tesis de la reforma agraria son de vigencia actual por la sencilla razón de que esa vinculación del número de campesinos que sirve a la tierra, está colaborando al progreso del país con una función social y política muy importante; a esa vinculación a la tierra debemos la paz social de que ahora disfrutamos y seguiremos debiéndonosela, y la estabilidad política. Revise nuestra historia y véase lo que pasó en el siglo pasado, cuando los campesinos no tenían siquiera este refugio que ahora tienen. La agitación, la violencia, prevaleció hasta que la dictadura de Díaz la pudo contener por medio de otra violencia mayor.

Quiero aclarar que al hablar yo de cómo adquieren el derecho del

agua los ejidatarios, no me refería a que si pagan el agua que reciben o no, hablé del derecho del agua.

El derecho al servicio de riego, o sea perpetuamente tener ese servicio, se adquiere pagando parte de las obras; después, ese servicio se paga con cuotas anuales que cubren los gastos de operaciones de los distritos y gastos de conservación.

El derecho de adquisición se puede tener, pagando la parte que le corresponde a cada uno del gasto hecho en el distrito que se llama compensación, los ejidatarios están exentos de esa compensación, pero sí colaboran, como todos los usuarios, a pagar el costo del agua que, por cierto, en ninguna parte se paga completo.

Por razones también que sería largo de explicar, en los distritos de riego en general, las cuotas que pagan los ejidatarios, los no ejidatarios, no alcanzan para cubrir los gastos de conservación de las obras y de operación del distrito; entonces, repito, fue el derecho al agua al que me referí en los distritos de riego. En otros lugares el derecho al agua se adquiere en otra forma en los ejidos.

Hay aquí una pregunta que es interesante; se refiere a lo que se dijo hace pocos días en el Seminario Internacional de Agricultura, organizado por la Confederación Patronal de la República Mexicana, donde un señor francés, el ingeniero René Dumont, habló de que había que cambiar el lema que ha inspirado siempre a la reforma agraria mexicana, y que por cierto se usa en otros países también, o sea "La tierra es para quien la trabaja", por otro que tiene un pequeño agregado: "La tierra es para quien la trabaja bien." "El significado de esto es que el señor Dumont considera que los mexicanos, particularmente los ejidatarios, trabajan mal la tierra, porque contemplan en una forma un poco desaprensiva y poco informada, panoramas muy limitados; en estos casos, en afirmaciones como ésta, siempre hay un pecado de abstracciones, pues es muy fácil hacer caso omiso de los factores que influyen sobre un fenómeno para expresar una opinión sobre esto."

Trabajar la tierra bien, significa usar en ella la tecnología disponible para aumentar la productividad, y tendríamos que examinar si esa tecnología es posible en estos momentos, en el momento histórico que estamos viviendo, a mitad de la lucha por el desarrollo, si es posible llevarla a todas partes sin ninguna limitación, y creemos que no.

El instrumental técnico se ha ido construyendo poco a poco, a medida que iba habiendo la acumulación de capitales suficientes para llevar a la agricultura esas asistencias, y para que el Estado, por su parte, pudiera patrocinar las investigaciones científicas que producen estos recursos tecnológicos; y además, para que pudiera haber el desarrollo industrial que proporcionara los elementos para aplicar estas tecnologías como es la industria química para fabricación de abonos o para fabricación de insecticidas, pero eso es todavía limitado. Así es de que,

en la medida que esto ocurra, va progresando la agricultura y se van haciendo bien las cosas; pero todo aquel sector que no pueda asimilar lo que hay o al que le toque, no puede todavía hacer bien las cosas, sobre todo si se toma en cuenta que para la absorción de estos recursos tecnológicos es necesario el crédito, y el crédito también es limitado. Pero no es solamente eso, más de la mitad de las tierras del país, y entre ellas más de la mitad de las tierras ejidales, son tierras de temporal, donde es incierta la precipitación pluvial y donde hay grandes riesgos de pérdida de cosechas constantemente. En esas tierras que cité en mi plática, mientras no se riegue, o mientras no haya una tecnología clara, precisa y suficiente para producir sin agua, no podrán practicar más que una agricultura rudimentaria, retrasada y, para que logremos ese perfeccionamiento técnico y las inversiones para el riego, pasarán muchos años.

Hablé de que hay cuatro millones de hectáreas de tierras de riego; los posibles títulos de riego en el país se han estimado en alrededor de ocho millones de hectáreas de tierras con riego de aguas de río, aguas superficiales y una muy incierta estimación de uno o dos millones de hectáreas con agua obtenidos mediante el deslumbramiento de aguas subterráneas y pozos profundos.

Vamos a la tercera parte de lo que puede lograrse y tenemos ya cuarenta años trabajando para ello. Entonces daré idea de que para resolver el problema de la sequía en la medida que pueda hacerse con el agua, pasarán muchos años y mientras, los que no puedan regar tendrán que practicar esa agricultura de la cual, por otra parte, estamos viviendo.

Ahora, esto se dice muy fácilmente cuando se contemplan otros países desarrollados como los Estados Unidos, donde, como aquí se dijo por uno de los comentaristas, la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura es del 6% y la nuestra es de más de 50%.

En las condiciones de Estados Unidos, donde hay una industria próspera, donde hay oportunidades de ocupación para todos, de tal manera que los que quedan en la agricultura, ese porcentaje tan pequeño, donde están disponibles todos los recursos técnicos, los recursos financieros, la cultura para todos los agricultores, es muy fácil que se cultive la tierra bien; pero para nosotros, que estamos construyendo todo y en donde prevalecen las condiciones climáticas adversas, es muy difícil lograrlo. Ahora bien, yo no preguntaría si esto que se dice que se seleccione a los que cultivan la tierra bien, lo que implica también echar fuera de la tierra a muchos de los campesinos, puede ser una cosa viable; el Código Agrario tiene preceptos para hacer selección de campesinos y estoy seguro de que aplicándolos habría una selección legal que no llegaría a la crueldad de quitar la tierra a los hombres porque no saben agricultura o porque no son agrónomos.

Pero yo diría, quién se atreverá a desafiar la fuerza social de tres millones de campesinos, de tres millones de minifundistas que con sus familias forman el 80% de la población rural, para sustituirlos por esta minoría selecta que cultive la tierra en una forma perfecta; no creo que haya nadie que se atreva a eso; sin embargo, la historia lo dirá.