

LA REFORMA AGRARIA MEXICANA: LOGROS Y PROBLEMAS DERIVADOS*

Ramón Fernández y Fernández

Necesidad de una reforma agraria

¿Era necesario hacer una reforma agraria en México? Se acepta que, al hablar de hechos históricos, nunca debe usarse el *si* condicional; pero lo cierto es que no se resiste la tentación de preguntar: si no se hubiera hecho en México una reforma agraria, el desarrollo agrícola y el económico general del país ¿habrían sido más lentos o más acelerados?

No es fácil contestar de una manera sencilla y concluyente la pregunta anterior. Tienen que examinarse las condiciones que prevalecían en México durante la primera década de este siglo, y ver si existía una estructura defectuosa de la tenencia de la tierra, que pudiera considerarse hizo necesaria o conveniente una reforma agraria. Naturalmente que, sobre todo en las primeras etapas, los enemigos de la reforma agraria mexicana negaban su necesidad y la consideraban destructiva e inconveniente. Poco a poco, sin embargo, se ha ido generalizando en mi país la aceptación, ahora común, de que la reforma agraria fue necesaria y, es más, de que constituyó un paso de progreso, con repercusiones importantes en el desarrollo económico. Sin embargo, estas ideas, por generalizadas que se encuentren, no deben aceptarse sin análisis. La prudencia aconseja recordar que la historia la escriben los triunfadores.

Durante el citado primer decenio del siglo, o sea durante la última etapa de lo que en la historia mexicana se conoce con el nombre de Porfiriato (régimen del general Porfirio Díaz), el país había experimentado indudables progresos; pero en los últimos años se presentaron claros signos de estancamiento y de inconformidad popular. La tierra estaba, a la sazón, sumamente concentrada en pocas manos. La agricultura languidecía, quizá, entre otras razones, porque no se habían abierto al cultivo las áreas de mayor potencialidad, explotables sólo mediante inversiones muy cuantiosas y planeaciones de tipo regional, las cuales no abordó el gobierno, probablemente porque el régimen prevaleciente de la propiedad de la tierra hacía que se dejaran a la iniciativa privada, a lo que también contribuían las ideas liberales imperantes. En el año de 1909, para favorecer en dicho sentido esa

* Conferencia pronunciada en el Congreso Internacional de la Vida Rural, Santiago de Chile, abril de 1957.

iniciativa privada (y esto puede interpretarse como un reconocimiento oficial del aspecto del problema que acaba de plantearse) el gobierno del general Díaz fundó la Caja de Préstamo para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Después de varios años de malas cosechas, en el referido año de 1909 una onda fría azotó la altiplanicie e hizo que se perdieran las cosechas, con lo cual adquirió mayor relieve la debilidad del sector rural de la economía. Este desastre agrícola facilitó la caída del régimen. Otro síntoma de debilidad de la estructura agraria consistía en que las haciendas estaban con mucha frecuencia hipotecadas. En fuerza de crecer, o sea por la excesiva concentración territorial, la hacienda mexicana había entrado en crisis. Pensadores de la época, entre quienes destaca don Andrés Molina Enríquez, plantearon el problema con mucha claridad. Esto por lo que respecta a los aspectos económicos.

Eran también de gran importancia los aspectos sociales de la situación. Los dueños de la tierra o sea los grandes hacendados, no obstante que se veían envueltos frecuentemente en dificultades económicas derivadas del bajo producto de sus haciendas, eran los depositarios indudables del poder económico. Tenían en sus manos, a la vez, el poder político. Constituían una aristocracia de terratenientes, con las lacras que han solido acompañar en la historia de los pueblos el predominio de este grupo. Eran con frecuencia absentistas; tenían sus fincas en manos de administradores, no siempre eficientes, y llevaban una vida de boato, de acuerdo con lo que ellos consideraban exigencias sociales, en la ciudad de México o en el extranjero.

Una nascente clase media pugnaba por emprender negocios distintos de los agrícolas: industriales, comerciales y bancarios. Se encontraba disgustada, porque sus proyectos o empresas se veían asfixiados por el poder del grupo imperante, que se distribuía todas las concesiones y pretendía acaparar todos los negocios, sin que a la postre mostrara verdadero empuje. Cansaba la continuidad en el poder del dictador, ya envejecido, rodeado del mismo grupo de favoritos. La Revolución surgió de esta clase media progresista acompañada ya de elementos de extracción campesina, y posteriormente, hacia 1914, tomó el aspecto claro de una violenta subversión popular, en la que militaban principalmente campesinos y exigían ante todo reivindicaciones de carácter agrario.

Para acabar de comprender el panorama, es necesario echar un vistazo a la estructura interna de la hacienda. Cada hacienda constituía un gran señorío territorial, con tendencia a una economía cerrada, pues se trataba de producir dentro de la finca, en lo posible, todo lo que ésta necesitaba.

Se pretendía obtener de la hacienda una renta segura, aunque no fuera muy alta en relación con la cantidad de tierra disponible. Se celaba por evitar las fugas de numerario, emitiendo vales o fichas, a manera de moneda especial sólo válida dentro de la finca, y canjeable por mercancías en la *tienda de raya*. En esta moneda propia se pagaban con mucha frecuencia los salarios. El ideal de una buena administración era hacer retornar íntegra a las cajas de la hacienda la cantidad pagada por salarios.

La alta mortalidad, la construcción de ferrocarriles y el éxodo de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, habían originado una situación de escasez crónica de mano de obra. En consecuencia, la hacienda tenía que afrontar el problema de que el salario corriente tendía a subir. Como la técnica agrícola era en general atrasada, los rendimientos de las fincas no permitían pagar salarios elevados, y se buscaron maneras de asegurar la mano de obra e impedir el alza de las retribuciones. Una de esas maneras, muy antigua, consistía en conceder a cada uno de los asalariados permanentes o *acasillados* un pequeño pedazo de tierra, el *pegujal* o *acuaro*, para que lo cultivara por su cuenta y así complementara sus salarios. Se robustecía, de paso, el sector de la agricultura de subsistencia, en que los métodos eran manuales y muy anticuados y la producción no tenía finalidades de mercado. De igual modo, parte de los salarios se pagaba en especie, con productos de la finca.

Otro arbitrio para retener a la mano de obra, todavía peor que el anterior por sus implicaciones sociales y por el descontento que había de provocar, fue la semiesclavización de los peones. Se logró con el robustecimiento de un viejo arbitrio, que venía usándose desde la época de la Colonia: el endeudamiento. Cuando el trabajador tenía necesidades extraordinarias, originadas por matrimonio, nacimiento de un hijo, enfermedad, o muerte de alguno de sus familiares, se le hacían préstamos. Nunca podía pagarlos, dado lo exiguo de su salario; pero los adeudos tenían la función, muy importante para el hacendado, de evitar la movilidad de los trabajadores. El peón endeudado no podía separarse de la hacienda sin antes liquidar su adeudo. Si se fugaba, se le perseguía mediante la policía rural como ladrón. La policía lo reintegraba a la finca, la cual con frecuencia lo castigaba, en su propia cárcel o hasta mediante penas corporales, y después lo reintegraba al trabajo. Cuando, por convenio mutuo, una hacienda traspasaba trabajadores a otra, la segunda se encargaba de pagar las deudas de los peones en cuestión a la primera, lo cual venía constituyendo ni más ni menos que una venta de esclavos. Los servicios sociales y la educación de los trabajadores brillaban por su ausencia, y más bien puede hablarse de

interés de los hacendados en mantener la ignorancia de la peonada. Los peones "endeudados" llegaron a consituir una casta peculiar.

Los cultivos más redituables y seguros se hacían mediante estos asalariados permanentes, y con otros eventuales o *temporeros* cuyo número se procuraba reducir a un mínimo. Los cultivos más azarosos y menos remuneradores se dejaban a cargo de aparceros y arrendatarios.

No todo, sin embargo, fueron sombras en la vida de la hacienda. Cierta paternalismo en el trato a los peones paliaba en ocasiones su miseria. Y no siempre la ausencia de inversiones trazaba los rasgos característicos del latifundio económico: había haciendas que hacían mejoras territoriales importantes, establecían riegos, compraban maquinaria, traían sementales del extranjero. A fines del siglo XIX la hacienda había tenido una buena época. Pero el cuadro descrito parece conservar su carácter de reflejo fiel de la generalidad de la situación hacia 1910. El gobierno no sólo permitió, sino fomentó los excesos del crecimiento, y nada hizo para impedir una desmedida opresión de la mano de obra.

Ante esta opresión, el trabajador volvía sus ojos al pasado. Es humano idealizar épocas anteriores, y atribuirles virtudes que se echan de menos en el presente. Los pueblos habían tenido tierras propias, o bien los campesinos habían tenido propiedades individuales, de acuerdo con el dúplice sistema de propiedad de la tierra que ha venido prevaleciendo en México desde la época de los aztecas. La hacienda, para crecer, había despojado a los pueblos de sus pertenencias comunales, y había ido absorbiendo también las pequeñas propiedades familiares. Era natural pensar que, recobrando la posesión de sus tierras perdidas, ya hubieran sido éstas de carácter individual o comunal, se remediaría la mala situación por la que se atravesaba. Cuando hay grandes mayorías campesinas privadas de la posesión de la tierra y existen factores que exacerban el ansia ancestral del campesino por esta posesión, lo que está planteado es un problema agrario. La aristocracia mexicana de terratenientes no supo o no pudo desempeñar el papel de reformadora social que han tomado a su cargo las de otros países, con lo cual habría evitado los males indudables que acompañan a una subversión social violenta, como la ocurrida en México. La reforma agraria fue parte de esa explosión.

La historia enseña que, en los países subdesarrollados, una estructura agrícola feudaloides, el predominio en el gobierno de una aristocracia terrateniente, la opresión sobre la mano de obra agrícola, y la falta de un gobierno decidido a impulsar el desarrollo económico mediante medidas intervencionistas bien diseñadas, constituyen comúnmente serios obstáculos para el progreso y específicamente impiden la industrialización. No hay ninguna razón que permita suponer que éste no era el

caso, también, en México. Al contrario, puede creerse que el terrateniente se había desvinculado del cultivo de la tierra, sin abandonar su propiedad y que el progreso tendía a romper una estructura económica y social que se le oponía.

Por una razón o por otra, el progreso y las oportunidades estaban vedados a grandes masas de población, ya porque pertenecían a la gleba semiesclavizada de las haciendas, ya porque en las ciudades se encontraban ante las barreras monopólicas de los grupos privilegiados.

Creo que con lo dicho basta para concluir que en México se hacía necesaria una reforma agraria, y que la reforma fue en sí misma un paso progresista, si bien fue parte de una revolución, no de una evolución. Dio, desde luego, un nuevo sentido de dignidad y de libertad a las grandes masas, si se quiere a veces desorbitado; pero desató muchas aspiraciones y despertó el espíritu de empresa de muchas gentes. Movi6 grandes muchedumbres de unas partes a otras, e impulsó el comercio. Encauzó los grandes capitales privados disponibles hacia actividades distintas de la agricultura, de la que decididamente los ahuyentó en las primeras etapas; pero es de creerse que esto haya resultado favorable para diversificar la economía. Inclino al Estado, y seguramente aquí se encuentra uno de los resortes más importantes del desarrollo agrícola, a beneficiar la agricultura mediante la construcción de obras de riego, el establecimiento del crédito agrícola, y la construcción de buenas y abundantes vías de comunicación. Puede repugnar por su violencia y su carácter confiscatorio; pero tuvo, como se ha dicho, efectos positivos directos e indirectos, y quizá los segundos han sido tanto o más importantes que los primeros. Constituye una enseñanza: que la reforma, cuando se requiere, debe anticiparse a la sublevación. La reforma agraria mexicana, al contrario, fue un resultado de la sublevación, es decir, se realizó en las condiciones menos favorables para hacerse bien.

Al aceptar, conforme se ha expuesto, que el país requería de una reforma agraria, y que los efectos generales de la realizada han sido positivos, no se le quiere presentar como un paradigma. El mecanismo empleado distó seguramente mucho del que ahora, sin mayor mérito, pudiéramos considerar como mejor para el caso. En aquel momento fue el único que resultó viable, a pesar de que se dejó abierta la puerta a otro: el llamado "fraccionamiento de latifundios" y otras formas de colonización para constituir propiedades privadas plenas.

La reforma agraria no fue una empresa pacífica

No hemos hablado todavía de los métodos empleados para hacer la reforma agraria mexicana. Pero, antes de describirlos, conviene subra-

yar un hecho importante relacionado con esos métodos. La reforma agraria no fue en México un designio pacífico, ni una política planeada para resolver problemas económicos. No sólo faltó la contribución de intelectuales para señalar los mejores derroteros, sino que puede decirse que nunca hubo, entre los altos dirigentes políticos de las primeras etapas, ni siquiera la intención de hacer todo lo que a la postre se hizo. Lo resaltante de lo que se quiere decir es esto: la reforma se realizó en condiciones de violencia y de animosidad política; con frecuencia con las armas en la mano y en medio de una situación de caos y de derramamiento de sangre. Las primeras posesiones de tierra se dieron antes de expedirse la legislación correspondiente, y se conocen con el significativo nombre de posesiones militares. Con posterioridad se sancionaron legalmente. Los hacendados se armaron para defenderse y sus mesnadas bélicas se conocen con el nombre de guardias blancas. Los agraristas tuvieron por mucho tiempo arado y fusil, y en sus actividades militares, sangrientas en grado sumo, se llamaban defensas agrarias. El país ardía en las convulsiones de una guerra civil de facciones múltiples. La reforma agraria fue la manera de volver a sembrar la paz.

El mecanismo de la reforma

La reforma agraria mexicana tomó su rumbo y adquirió su ímpetu persiguiendo reivindicaciones y fines de justicia social y atendiendo a urgencias políticas de las facciones en pugna: pero nunca se planeó en términos de mejorar la estructura de la tenencia de la tierra para hacerla más favorable al progreso agrícola. No es así de extrañar que los métodos empleados hayan tenido serios defectos.

En una primera etapa, cuyo documento más importante es el discurso de Luis Cabrera en la Cámara de Diputados el año de 1912, se planteaba una reforma sumamente moderada, hasta el punto de que sus logros, si hubiera prevalecido ese esquema, habrían sido raquíticos, a más de sin duda contrarios a los intereses del desarrollo de la agricultura. Esta concepción original o primitiva de la reforma consistió en considerar que la hacienda no desaparecería, y seguiría siendo el pilar fundamental de la estructura agraria; pero tendría que ceder ciertas porciones a los pueblos, para que cada uno de los trabajadores de la finca, sin dejar de serlo, tuviera una tierra propia que cultivar para complementar su salario y para sentirse más libre. Se trataba, apenas, de la legislación del *pegujal* o *acuaro*, que ya existía de hecho dentro de las mismas haciendas. Nació, al mismo tiempo, la idea, que después tomó mucha fuerza, de la restitución de sus tierras comunales a los pueblos que las habían perdido usurpadas por las haciendas.

En 1915, con la ley de 6 de enero de ese año, expedida en Veracruz en plena lucha armada, surgen en la jurisprudencia mexicana los conceptos fundamentales que habrían de servir de bases al mecanismo de la reforma. La indicada ley se incorporó posteriormente a la Constitución de 1917. Dichos conceptos se resumen en seguida. El poblado queda erigido como sujeto primario de derecho agrario; las tierras se devuelven o se dotan a los pueblos, en posesión permanente inalienable; el pueblo distribuye, a su vez, esas tierras, cuando son de labor, mediante su parcelamiento, entre los individuos con derecho, y conserva en explotación y usufructo comunales los pastizales y los montes. Los habitantes del pueblo con ciertas características son los individuos con derecho, y de acuerdo con su número se calcula la superficie por dotar al pueblo.

Una implicación muy importante de lo anterior es la ausencia de un elemento que debe estar presente en toda reforma agraria bien hecha: la selección de los beneficiarios. Dicho de otro modo, la reforma se desencadenó a partir de la creación de un “derecho a la tierra” para todos los campesinos. Este derecho, así generalizado, tiene que resultar ilusorio, y llevado a su extremo implica la distribución igualitaria de toda la superficie agrícola entre toda la población dedicada a la agricultura, lo que, pese a su equidad, nadie defendería como la estructura agraria ideal. En cambio, la reforma no se desencadenaba, lo que hubiera sido más sano, como un proceso de corrección de defectos, en cada región, de la estructura agraria. Según el criterio por el que se optó, se distribuyó tierra entre la gente, y hubiera sido más racional lo contrario: distribuir gente entre la tierra, entre aquella tierra que quedara disponible después de haber elaborado un cierto mecanismo de afectaciones o expropiaciones, con los indicados fines de corrección.¹

Las fincas por afectar habrían de ser las situadas en un radio de siete kilómetros alrededor del poblado solicitante, y que tuvieran una superficie mayor de la considerada inafectable. No podían afectarse totalmente, sino sólo hasta el límite de la inafectabilidad. La parte inafectable la escogería el propietario, con lo que las mejores tierras tendían a quedar en el sector privado. Como consecuencia, las tierras dotadas a un pueblo se tomaron casi siempre de varias fincas, y los ejidos quedaron con mucha frecuencia fragmentados, en un número más o menos grande de unidades dispersas. Por el otro lado, se hicieron jirones, sin atender a ninguna subdivisión que pudiera considerarse racional, las antiguas unidades de explotación, que, si bien eran por lo común

¹ Puede verse un esquema de las ideas que deben presidir una reforma agraria bien hecha en *Reforma Agraria en Venezuela*, por Ramón Fernández y Fernández. Corporación Venezolana de Fomento, Caracas, 1950.

excesivamente grandes, seguramente habían seguido, en el curso de los siglos, algún principio lógico para su integración, a base de agrupar distintas clases de tierra y una diversidad de recursos complementarios entre sí. Tampoco se atendió a si la finca por afectar estaba bien o mal cultivada; si era un latifundio natural o una gran explotación capitalista; o si la explotación era directa o indirecta.

Del lado ejidal, el mecanismo empleado dio origen a la creación de un amplio sector minifundista. Durante muchos años la parcela asignada para computar la superficie por dotar fue muy baja, porque estaban vivos todavía residuos de la idea del ejido-*pegujal*, y, además, cuando no había tierra afectable suficiente, ésta se distribuía entre todos los individuos con derechos, a como les tocara. Entonces, a consecuencia de la reforma, proliferó un sector de agricultores con explotación individual demasiado pequeña para absorber muchas de las formas del progreso agrícola y que tendría que mantener en el desamparo técnico y económico a su poseedor. Se vigorizó, así, la agricultura de subsistencia.

La lucha agraria, sobre las pautas anteriores, originó un gran desperdicio de la riqueza acumulada por muchas generaciones. Esa riqueza no sólo se redistribuía, sino en parte considerable se perdía. Los cascotes de las grandes fincas, con sus sólidas construcciones y grandes instalaciones, quedaban con frecuencia vacíos e inútiles. Muchas tierras de riego se convertían en secanos. Desaparecieron florestas y plantaciones permanentes. El agricultor de los países pobres sigue produciendo en las condiciones más desfavorables, aun en medio de los fragores de la guerra civil, por ausencia de alternativas; es lo que los economistas llaman la rigidez de la oferta de productos agrícolas. Aun así, es creíble que la reforma haya originado, durante sus etapas más activas, una disminución de la producción, y las estadísticas alcanzan a indicarla, aunque no en forma concluyente, porque faltan datos de 1908 a 1924 y porque hay dudas serias acerca de la exactitud de las que sí se tienen. Pero de 1940 en adelante la producción agrícola toma ímpetu y se recupera con creces. Por más de una veintena los resultados palpables de la reforma agraria, sobre todo los resultados directos, fueron desalentadores desde un punto de vista netamente económico.

Preocupaciones y su evolución

Pronto principiaron las preocupaciones entre los dirigentes mismos del régimen emanado de la Revolución, es decir, entre los mismos autores e impulsores de la reforma. Los agraristas más viejos, los verdaderos padres del movimiento, desplazados del poder por esa ingrata ley que dice que las revoluciones devoran a sus hijos, se transformaron en crí-

ticos acerbos de lo que se estaba haciendo, considerando que se desvirtuaban los principios iniciales. Los revolucionarios en el poder eran con frecuencia agraristas por conveniencia política, sin una convicción firme y profunda. Se pretendió repetidas veces, hasta 1934, ir disminuyendo de ritmo o aun declarando terminada la distribución agraria. Se buscaban medios (por ejemplo, los "distritos ejidales") para alejar la reforma siquiera de las regiones más ricas y mejor cultivadas. Pero se encontró que era políticamente imposible detener o frenar el reparto agrario iniciado. Se habían desatado fuerzas que ahora resultaban imposibles de contener.

La distribución de la tierra tomó tal impulso que de la concepción raquíutica original se pasó pronto a considerar que la agricultura nacional se sustentaría en adelante en dos pilares fundamentales: el ejido y la pequeña propiedad. Lo anterior se acompañó con la convicción de que el ejido no sería, como se había pensado antes, algo marginal poco importante y casi solamente útil para practicar agricultura de subsistencia, sino que del ejido habría de esperarse una contribución al progreso agrícola del país, y en él debería practicarse agricultura comercial del mismo tipo que en la propiedad privada. Esto último vino a reafirmarse de 1935 en adelante, al afectarse agrariamente las propiedades situadas en las regiones agrícolas más ricas del país.

Entre 1935 y 1941 el movimiento se volvió arrollador, y puede decirse que la reforma, echando por la borda temores y titubeos, se consumó a plenitud. El líder de este renacimiento del agrarismo fue Lázaro Cárdenas, a quien la gente sencilla de México considera hoy un héroe vivo. Las preocupaciones se encauzaron en adelante a evitar o a neutralizar los posibles malos efectos de la reforma, mediante un auxilio gubernamental, cada vez más amplio y cada vez mejor organizado, a la actividad agrícola en general y a la agricultura ejidal en particular. Hubo también intentos serios de encauzar por nuevos rumbos la organización interna del ejido. Las obras de riego, las comunicaciones y el crédito agrícola se habían iniciado y organizado desde 1926 (diez años después de iniciada la reforma); pero a partir de 1936 recibieron un impulso vigoroso. La investigación agrícola se retardó más y, bien organizada, puede decirse que data de 1941. La transformación de la agricultura que todo esto habría de provocar continúa hasta el presente, y tiene aspectos espectaculares. Y no sólo cuenta la influencia directa de la política agrícola, sino la indirecta de la industrialización, también objeto de un decidido fomento oficial. Una buena manera de mejorar la agricultura de un país es fomentar su industria.

Puede decirse que en la actualidad la mística agrarista ha desaparecido. Las acciones agrarias importantes se afrontan mediante la colo-

nización. Los gobernantes y los políticos ponen ya mucho menos énfasis en la satisfacción del derecho a la tierra de los campesinos y en la destrucción del latifundio, lo que es natural porque poco queda al respecto por hacer. El venero político de la distribución de la tierra está agotado. Pero hay que mantener satisfechos a los nuevos posesionarios. Así, del agrarismo se ha ido, como divisa de la acción, a la revolución agrícola.

Modificaciones

Las preocupaciones reseñadas dieron origen a frecuentes modificaciones de la legislación agraria. En realidad, pueden distinguirse dos corrientes de modificaciones, incongruentes entre sí, pero que de hecho tuvieron lugar paralela y simultáneamente, representando una y otra triunfos de fuerzas opuestas. Algunas de las modificaciones tendían a ampliar los derechos de los solicitantes de tierra y a apresurar el reparto, tales como la que extiende dicho derecho a los peones acasillados de las haciendas; la que elimina el requisito de categoría política de los poblados solicitantes; la abolición de la inafectabilidad de las “unidades agrícolas industriales”; las ampliaciones de la parcela tipo; el establecimiento de dicha parcela como mínima; la abolición de los “distritos ejidales”; la supresión del derecho de amparo a los pequeños propietarios afectados; etc. El segundo tipo de modificaciones trata de paliar los inconvenientes de la estructura que iba creando la reforma, o de poner un límite al reparto. Son de esta categoría las ampliaciones del área inafectable; el establecimiento de la inafectabilidad temporal ganadera; los decretos dando por terminada la distribución en algunas entidades federativas (derogados); la creación de los “distritos ejidales”; la restitución del derecho de amparo a los pequeños propietarios, y, finalmente, el establecimiento en gran escala, que ya se había venido propugnando con anticipación sin mucho éxito, de las cooperativas de producción o colectivas en los ejidos. El empeño por esta forma de organización colectiva del trabajo ejidal se abandonó posteriormente. Sin embargo, subsisten hasta la actualidad unos 500 ejidos con régimen colectivo, dentro de un total de 18,000 ejidos, si bien el indicado régimen colectivo se ha deformado con tendencias hacia un mayor individualismo.

La situación actual

Como resultado de la reforma agraria, se convirtió en tierra ejidal aproximadamente el 50 por ciento de la superficie de labor del país, y el resto, propiedad privada plena, se subdividió en unidades de tamaño

pequeño y mediano.² El ejido, por sus peculiaridades, es la parte más interesante en el nuevo sistema de tenencia de la tierra. Alcanzó el ejido su culminación por el año de 1940 y de allí en adelante su importancia proporcional dentro del conjunto de la agricultura del país ha venido disminuyendo, no obstante que de ese año a la fecha se siguen creando nuevos ejidos, a costa de la propiedad privada, aunque en número decreciente, por agotamiento de las posibilidades de afectación. Esto quiere decir que, de 1940 en adelante, el ritmo de desarrollo y expansión de la propiedad privada supera al ritmo del ejido. Hay a este respecto muchos indicios estadísticos, que aquí se omiten para no alargar demasiado este escrito.³

Lo anterior puede interpretarse en el sentido de que la lucha ancestral que ha caracterizado la historia económica de México, entre propiedad privada y propiedad comunal, continúa al presente. Los aspectos actuales de esta lucha no se circunscriben a una pérdida de la importancia relativa del ejido, sino que contienen síntomas de un proceso extralegal de absorción de la economía ejidal por la agricultura privada, y de desvirtuación de la índole del ejido. Tampoco se puede hacer aquí, por razones de espacio, una enumeración detallada de dichos síntomas, pero los principales son: la explotación de las tierras comunales del ejido (pastos y montes) no por los ejidatarios sino por concesionarios extraños; el arrendamiento de parcelas ejidales a agricultores privados; la venta, en los mismos términos, de dichas parcelas (con el disfraz de traspaso de la parcela y anotando como ejidatarios al propietario privado que la recibe), diversas formas de supeditación económica de los ejidatarios a los agricultores privados, y acaparamientos de parcelas dentro del mismo ejido. Habría que agregar los casos, de una índole distinta pero con interpretación análoga, en que el ejidatario recibe solamente una regalía por su calidad de titular de la parcela, pero no participa en la explotación, que queda a cargo de un organismo oficial. Finalmente, quedan por señalar, dentro de la misma gama de fenómenos, las parcelas y ejidos abandonados.

Estos síntomas hacen pensar que la forma ejidal de tenencia de la tierra está en crisis, que peligra su supervivencia y hay que ocurrir a su salvación. Lo dicho implica que considero al ejido como una con-

² Según un estudio inédito del ingeniero Armando González Santos el ejido absorbió las dos terceras partes de la superficie de labor original, previa a las afectaciones, de la propiedad privada. Pero las afectaciones a la propiedad privada, a pesar de haber alcanzado esa magnitud, sólo rara vez y temporalmente lograron disminuir su superficie absoluta y su importancia relativa. La recuperación de la propiedad privada, una vez sufridas las afectaciones, ha sido muy notable, y un determinante del avance experimentado por la agricultura.

³ Algunos de ellos están asentados en el libro *Propiedad privada versus ejidos*, por Ramón Fernández y Fernández. Ediciones conmemorativas del Centenario de la Escuela Nacional de Agricultura, México, 1953. Otros se encuentran anotados por separado.

quista positiva de la reforma agraria, no obstante el carácter que tiene de regresión a formas de la propiedad tradicionales, que pudiera considerarse ya no están de acuerdo con la época. El ejido, creo, puede remozarse y vigorizarse, si se le modifica adecuadamente.

Las ventajas que reúne el ejido y que, por consiguiente, hacen que sea deseable contribuir a su supervivencia y a salvarlo de sus enemigos, pueden enumerarse como sigue:

a) Separa la tierra del comercio libre y evita las especulaciones y privilegios a que la propiedad privada plena de la tierra da pábulos.

b) Es una forma de promover el cultivo directo de la tierra por una genuina clase campesina.

c) Constituye una manera de impedir que la tierra se concentre una vez más en pocas manos. Éste parece un peligro real, cuyo síntoma son las tendencias extralegales hacia la acumulación de superficies considerables. La reconstitución de la hacienda, con sus características latifundistas y feudales, que se han descrito, sería imposible en la actualidad; pero sí hay tendencias hacia la concentración para la formación de grandes explotaciones de tipo capitalista, que proletarizarían al campesino. En las regiones menos desarrolladas puede considerarse posible hasta la reconstrucción de latifundios de tipo anticuado.

d) El ejido establece una barrera que impide que la tierra pase a manos de extranjeros, lo que originaría un gran malestar social y aun peligros para la soberanía del país.

e) El ejido constituye un germen de organización cooperativa para el campesino en pequeño; es en sí mismo una cooperativa de tenencia en común de la tierra, de la cual puede pasarse a otro tipo de organización con cierta facilidad. Desde luego el Banco Nacional de Crédito Ejidal contribuye a que se siga este camino, superponiendo en el ejido la sociedad local de crédito, que es una cooperativa de crédito y, con frecuencia, además, de servicios varios para la producción. Donde las condiciones técnicas lo hagan conveniente, puede llegarse hasta la cooperativa de producción. Es además, el ejido, el nuevo núcleo de aglutinación social de un amplio sector campesino, y sustituye con ventaja en este sentido a la hacienda, pilar de la organización social antes de la reforma.

Frente a estas ventajas, los partidarios decididos de la propiedad privada de la tierra podrían enumerar una lista paralela de desventajas. Se cree, empero, que en cada caso pesa más la ventaja. Además, la conversión de los ejidos en propiedades privadas es políticamente imposible.

No obstante sus ventajas intrínsecas, acabadas de enumerar, el ejido, como producto del mecanismo de distribución de la tierra seguido

por la reforma, adolece de defectos que conviene corregir; de ninguna manera para deshacer la reforma agraria, como creen algunos enemigos de las corrientes "revisionistas", sino al contrario, para consolidarla y robustecerla.

En primer lugar haré referencia, entre dichos defectos, a los problemas derivados del paternalismo de Gobierno con que se ha conducido y mantenido la reforma agraria. Ha sido frecuente que al ejidatario se le haya inculcado una fuerte noción de sus derechos, pero no de sus obligaciones. Como resultado, y por la ignorancia de la clase social favorecida, entre los ejidatarios es común la falta de iniciativa y de autodeterminación. Se deriva de lo anterior un distanciamiento social entre el pueblo y sus dirigentes, y, a pesar de que el ejido se considera como uno de los puntales de sostenimiento del régimen, el poco dominio del ciudadano sobre los políticos y sobre la dirección del Gobierno. La tutela que el Gobierno mantiene sobre los ejidos, por otra parte, origina grandes gastos públicos, algunos de ellos favorables al desarrollo; pero otros con repercusiones negativas tanto en la asignación más adecuada de los recursos, como en el sostenimiento del poder adquisitivo de la moneda.

El ejido necesita, pues, ir aumentando paulatinamente su autonomía y mejorando su organización interna, en lo económico y en lo social. Recuérdese que el ejido no es sólo la vinculación jurídica de las parcelas que corresponden, en régimen ejidal, a los habitantes del mismo pueblo, sino que es una empresa, pues los pastos y bosques no están subdivididos en posesiones individuales. Como resultado, el ejido tiene un capital: el llamado fondo comunal. En la tercera parte de los ejidos funciona, además, la sociedad local de crédito ejidal, que es otra empresa colectiva, con actividades varias y un capital que recibe el nombre de capital social. Pues bien, todas estas actividades colectivas están intervenidas por el Gobierno y se desarrollan bajo la estricta tutela de éste. Lo anterior origina fuertes gastos en la burocracia necesaria para sostener esa tutela. Los ejidos están exentos de ciertos pagos que sí efectúan a la propiedad privada. Reciben crédito casi exclusivamente del Gobierno y este servicio deja fuertes pérdidas. En suma, se trata de una forma subsidiada de tenencia de la tierra. La tutela y los subsidios son signos de su debilidad relativa, y significa, en lo social, falta de madurez evolutiva.

Los problemas anteriores están ligados con el educativo; pero también con el de la excesiva rigidez característica de esta forma de tenencia de la tierra. En efecto, a fin de precaver al ejido contra su desaparición, se crearon vínculos permanentes, inamovibles, entre la tierra ejidal y el pueblo dotado, y también entre las parcelas en que se divide

el ejido y los individuos que usufructúan esas parcelas. En uno y en otro casos la tierra no puede traspasarse por venta o arrendamiento, ni puede gravarse como garantía de adeudos. La rigidez externa del ejido, es decir, la del vínculo tierra-pueblo, no se cree que tenga inconvenientes, sino ventajas.⁴ En cambio la rigidez del vínculo hombre-parcela sí los tiene.

Recuérdese que no hubo selección al distribuir la tierra entre los beneficiarios de la reforma. No cualquier campesino sirve para empresario agrícola, pues se necesitan dotes adecuadas. La reforma ató a cada campesino a una parcela, de por vida, con derecho a heredarla a uno de sus descendientes, y con obligación de cultivarla. De no cumplirse con esta obligación por dos años consecutivos, el ejidatario pierde la parcela; pero esto no puede ocurrir sin una resolución del Presidente de la República, a propuesta de las autoridades agrarias, y después de llenados ciertos trámites legales. A veces la parcela a que quedó atado el campesino es muy pequeña, inferior a la magnitud familiar. El ejidatario que quiere dedicarse a otra actividad no puede dejar esa parcela, sino mediante un método que resulta violento porque consiste en perderlo todo sin recibir nada en cambio: abandonándola. La parcela no puede variar su extensión, porque el ejidatario emprendedor no puede adquirir más tierra contigua a fin de aumentar esa extensión, pues la tierra contigua es posesión de otros parceleros, y, por consiguiente, es intransferible. Si adquiere tierra en otro lado, en propiedad privada, como frecuentemente ha ocurrido, aparecen las desventajas de las explotaciones fragmentadas. Se descubre la imposibilidad de que la explotación parcelaria ejidal vaya apagándose paulatinamente, por lo que hace a su superficie, a los requerimientos del desarrollo agrícola y económico general, y a los de la elevación del nivel de vida, como constantemente lo hace la propiedad privada. Faltan incentivos para hacer mejoramientos territoriales en la parcela, invirtiendo capitales en ella, porque se sabe que esos capitales no podrán recuperarse alguna vez, por venta, como en el caso de la propiedad privada. Esto tiende a disminuir la tasa de ahorro. Hay propensión a hacer estos mejoramientos a costa del Gobierno.

Los inconvenientes de la rigidez interna del ejido se ponen de relieve por la frecuencia de las violaciones a las normas de esa rigidez, conforme ya se insinuó. Aumentan esos inconvenientes y esas violaciones cuando el ejido como institución social no marcha bien y disminuyen

⁴ El Dr. Carlos Manuel Castillo, al darme amablemente sus observaciones a este escrito, me ha hecho notar la conveniencia de dar también una cierta flexibilidad al vínculo tierra-pueblo, cuya excesiva rigidez pudiera tener desventajas parecidas, aunque en grado menor, a las del vínculo hombre-parcela. En todo caso, habría que ser muy prudente en el sentido propuesto por Castillo, y la dosis de flexibilidad por introducir ser muy pequeña y bien reglamentada.

cuando se ha convertido en una célula social con buenos dirigentes. Generalmente lo último va acompañado de autonomía y liberación de influencias políticas y administrativas externas.

De lo dicho se desprende que debe buscarse algún procedimiento para, conservando la rigidez externa del ejido como sistema de tenencia de la tierra, introducir una mayor flexibilidad en la actual rigidez interna, a la vez que se robustece el ejido como célula social, liberándola paulatinamente de tutela.

Una reforma a la reforma agraria

Va tomando cada vez mayor cuerpo la idea de que se requiere revisar los resultados de la reforma agraria mexicana para establecer las modificaciones necesarias. Es de creerse que esto tendría una gran trascendencia para el desarrollo económico de la agricultura y para el bienestar social, hasta el punto de que puede decirse que se haría una nueva reforma agraria, de perfeccionamiento de la anterior. Conveniría afrontar esta nueva labor paulatinamente, por regiones agrícolas homogéneas, estableciendo previamente un plan de mejoramiento para cada una de esas regiones. Los puntos que comprendería el referido plan serían, más o menos los siguientes:⁵

1. Afectación agraria o colonización de los latifundios subsistentes y de los terrenos nacionales. Se harían para esto más flexibles las disposiciones actuales sobre inafectabilidad, teniendo en cuenta el concepto de magnitud óptima económica, el grado de intensidad con que se encuentre explotada la tierra por afectar y la explotación directa o indirecta.

2. Reagrupamiento de la propiedad fragmentada, comunal o privada.

3. Extinción del minifundio privado, promoviendo las concentraciones necesarias. Este punto tiene estrechas relaciones con el anterior.

4. Determinación de los ejidos que deben adoptar la forma cooperativa de producción, o seguirla manteniendo, dejando en ellos solamente el número mínimo necesario de ejidatarios en relación con los recursos y organizando bien el trabajo cooperativo, sin parcelamiento. En este caso la abolición de la rigidez del vínculo hombre-parcela consistiría en que los derechos de pertenencia a estas colectivas se harían vendibles a la colectiva misma (que tendría preferencia) o a otra persona del mismo tipo social de los ejidatarios, con la aceptación de la colectiva.

⁵ Véase con más detalles este programa en *Propiedad privada versus ejidos*, ya citado.

5. En los ejidos que han de continuar trabajándose parcelados, se revisaría el parcelamiento, aumentando la parcela hasta la magnitud familiar, definida como la superficie máxima que puede cultivar la familia media, con los mejores métodos y la ayuda de asalariados eventuales, pero no de permanentes. De no ser posible de momento lo anterior, por las dificultades de eliminar ejidatarios, se dejaría que la concentración parcelaria viniera con el tiempo, automáticamente, pues en estos ejidos se introduciría una mayor flexibilidad en el vínculo tierra-hombre, permitiendo la venta y el gravamen del usufructo y mejoras de la parcela, con la anuencia de la asamblea de ejidatarios y con restricciones y vigilancia para evitar la concentración más allá de cierto límite. Estas ventas no se harían a personas que tuvieran tierras en propiedad privada, sino sólo a quienes reunieran las condiciones requeridas para ser ejidatario. Respecto al gravamen y consecuentemente con lo anterior, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y las sociedades locales de crédito ejidal establecerían la anticresis en el otorgamiento de sus créditos, como un sustituto de la garantía hipotecaria. La anticresis ayudaría a la selección y reacomodo de los ejidatarios y las parcelas.⁶

La venta y el gravamen del usufructo y mejoras de la parcela, *entre ejidatarios*, es de creerse que remediaría las actuales prácticas ilegales de arrendamiento y venta de parcelas de ejidatarios a extraños.

6. Arreglo general de títulos, levantamiento de un catastro y establecimiento de un sistema fiscal racional. Revisión y reordenamiento de los derechos de agua.

7. Delimitación de las áreas que deben quedar reservadas a bosques o a pastos como uso exclusivo.

8. Organización de todas las demás acciones conexas para el mejor

⁶ Consiste la anticresis en la facultad al acreedor para tomar posesión de las tierras del deudor en mora y cultivarlas hasta amortizar el crédito. Se trata de un buen arbitrio para dar crédito ejidal (sólo al del Banco Nacional de Crédito Ejidal) seguridades análogas a las que puede tener el crédito a las empresas agrícolas privadas, y de paso puede emplearse para promover correcciones en la estructura interna de los ejidos. Constituiría un sustituto de la hipoteca, vedada legalmente en el caso de los ejidos.

Hay dos formas posibles de aplicación de la anticresis: de sociedad local de crédito ejidal a socio, por una parte, y de Banco a sociedad por la otra. En el primer caso la sociedad tomaría a su cargo la parcela del socio incumplido y la retendría hasta el término de la amortización del adeudo. La cultivaría con sus propios medios (de la sociedad), es decir, colectivamente. Cuando, lograda la amortización, el socio y sus herederos hubieran desaparecido, o se les hubiera privado de la parcela por las autoridades agrarias, la sociedad conservaría esa parcela como parte de su patrimonio, o la usaría para ampliar otras parcelas de socios. Así estas acciones tendrían otro efecto deseable: vigorizar la personalidad y las actividades de la sociedad. Cuando el Banco fuera quien ejerciera el derecho de anticresis, en contra de una sociedad deudora, la ocupación sería siempre temporal, mientras se salda el adeudo, y adquiriría una modalidad especial, según la cual ni siquiera se privaría del uso de sus tierras a los ejidatarios miembros de esa sociedad. Consistiría en organizar la explotación colectiva de las tierras, bajo la administración del Banco, usando como trabajadores precisamente a los ejidatarios en cuestión, a quienes cobraría anticipos y utilidades.

desarrollo de la agricultura en la región tratada, como obras públicas, crédito, asistencia técnica, salubridad y educación.

Necesidad de estudios

Para acometer sobre buenas bases la *reforma a la reforma agraria* se requiere la realización de estudios económicos sobre la situación actual. Este punto se ha descuidado mucho. Existe un Centro Mexicano de Estudios Agrarios, bien orientado; pero arrastra una vida raquítica por la penuria de sus elementos. Desde luego, el plan de mejoramiento de una región no puede establecerse sin dichos estudios previos.

La revisión de los resultados de la reforma agraria en una región, en un caso óptimo, formaría parte de un programa de desarrollo integral de esa región. Es de señalarse, a este respecto que los programas de desarrollo integral que está adelantando el Gobierno Federal en algunas cuencas hidrológicas se han desentendido de la estructura de la tenencia de la tierra.