

La reforma agraria

mexicana

ING. MARCO ANTONIO DURÁN

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. Cualquier tesis sobre posibles soluciones debe apoyarse en un amplio conocimiento de las realidades políticas, sociales, económicas, geográficas y agrícolas, sin el cual se incurre fácilmente en paralogismos, 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 claridad en su definición.

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 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 de 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 y 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 abyecta, a los hombres que trabajan 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 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 del 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 su ajuste a la realidad rural y sus modalidades se definieron después, en un largo proceso, en el cual ha prevalecido una controversia permanente, que ha impuesto a las realizaciones 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 medio 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.

Pero, hasta después de 1910 comenzó la inquietud por la reforma agraria. El primer gobierno revolucionario, el que presidió el señor Madero, no incluyó en su programa algún aspecto reformista importante de los sistemas de propiedad de la tierra. Prosiguió algunas 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 devolución de las tierras a los pueblos y a las personas que habían sido despojados para la integración de las haciendas morelenses, principalmente. Y después de este ideario, respaldado por un movimiento armado que persistió implacable largos años hasta el asesinato de su caudillo, surgieron otros que implicaban diversas tendencias y métodos, pero en todos, sin excepción había el común denominador del repudio al latifundismo. 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, abogando por la reconstrucción y dotación de ejidos para los pueblos, mediante las expropiaciones necesarias. Fue éste un documento impresionante en que se describieron los despojos sufridos por los pueblos y las condiciones miserables de los campesinos sojuzgados por el poderío latifundista. Se consideraban los ejidos como un apoyo eficaz que habría de respaldar el trabajo libre de los campesinos. Esta tesis ya no fue olvidada y luego se incorporó a la Constitución de 1917.

Ampliamente conocidas son las tremendas pugnas militares y políticas que prolongaron la lucha armada. En medio de aquella terrible agitación, en 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 de dar respuesta a esa demanda popular por medio de la ley reconstitucional del 6 de enero de 1915, en la cual se definía clara y precisamente el derecho de los pueblos a la

restitución y 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 incontenible presión 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 tierras 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, Tamps., 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 médula de la Revolución Mexicana.

Los preceptos sobre la propiedad de la tierra, contenidos en el Artículo 27, se apoyan en un principio fundamental 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 de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Explícitamente ordenó la proscripción de los latifundios y el respeto a la pequeña propiedad y, con categoría principal, estableció el derecho de los pueblos a la restitución y dotación de ejidos, con tierras expropiadas a las grandes propiedades vecinas.

El ejido actuó como ariete demoleedor 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 de extranjeros 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 1 300 000 propiedades no ejidales y, entre ellas, destaca la presencia muy importante de cerca de un millón de predios con superficies muy pequeñas, que sumados a las parcelas ejidales, hacen tres millones de pequeñas empresas agrícolas, de características mi-

nifundistas, de gran importancia social y económica en la estructura agraria mexicana. Los propietarios de todas estas parcelas con sus familias suman cerca de quince millones de personas, o sea más del 80% de la población rural, según la cuantifica el Censo de Población de 1960.

Las tierras de los ejidos, como propiedad perpetua de un poblado, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y las 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 consecutivos. 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 un juicio en el cual ha de demostrarse plenamente dicha utilidad pública, y el pago de las indemnizaciones correspondiente.

Después de 1917, prosiguieron las controversias sobre la reforma agraria, entre las cuales es notable la que enfrentó la colonización con los ejidos. Esas controversias, muy enconadas, 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 defendieron sus privilegios por todos los medios posibles. No deben olvidarse las poderosas presiones externas de aquella época, desencadenadas por la alarma ante las reformas revolucionarias, en las cuales se veía una amenaza para el hasta 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 la residencia de los solicitantes. La colonización debía usar principalmente tierras no abiertas al cultivo, aún no reducidas a propiedad privada.

Esas tierras, ubicadas en regiones lejanas e inhóspitas, demandaban inversiones en caminos, obras de riego o de desagüe y de protección contra inundaciones, habitaciones adecuadas, desmontes, cercos, implementos, maquinaria, animales de trabajo, además de la necesaria asistencia sanitaria y del sostén de los colonos mientras lograban 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 conquistado 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 sus poblados, obtenidas por medio de la expropiación, se quebrantaba la fuerza política de los latifundistas, fuertemente apoyada en la propiedad territorial, y, al mismo tiempo, se resolvía el problema de la falta de capitales para organizar las nuevas explotaciones agrícolas, que fue suplida por la fuerza de trabajo de los ejidatarios, que iban a mantener la producción agrícola y a acrecentarla, a pesar de que sus manos casi desnudas no pudieran aportar los mejores recursos técnicos necesarios para la intensificación agrícola y prácticas consecuentes, sino 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 está 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 el cabal progreso agrícola, que hasta ahora ha tenido como escenario favorable las tierras de riego y de buen temporal, que no son las más abundantes y en las cuales es 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 humedad; cuatro a seis hectáreas en tierras de temporal con precipitación pluvial abundante, y 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.

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

los productos de las tierras de agostadero, de monte 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, o sinrazones, 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 o 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 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, monte 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 ese sector han habido graves defectos, originados en buena parte por falta de oportunas y eficaces asistencias crediticias y tecnológicas. El manejo inadecuado de los agostaderos han 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 los 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 pro indivisa y el trabajo en común se pretendió eliminar de golpe los defectos minifundistas en la explotación agrícola de los ejidos, aunque no se logró la consolidación de ese sistema. En la ganadería ejidal, la explotación colectiva es la mejor fórmula y, por esa razón, los pastizales ejidales permanecen en usufructo comunal.

Las superficies máximas de la propiedad no ejidal que no pueden expropiarse para formación de ejidos se fijaron en

las leyes agrarias federales primero en 150 hectáreas de tierras de riego o 300 de temporal, máximos que posteriormente fueron reducidas a 100 hectáreas de riego o 200 de temporal, con algunas excepciones, o en superficies mayores de otras clases de tierras.

Muchas entidades federativas emitieron leyes de fraccionamiento de latifundios, con variantes regionales muy acentuadas, y límites máximos de la pequeña propiedad proveniente de esos fraccionamientos diferentes de los que las leyes federales fijaban para la pequeña propiedad inafectable. Los efectos de esas legislaciones estatales han sido diversos y 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.

En el estado de Veracruz la ley dictada en 1918, fija las superficies máximas de las pequeñas propiedades derivadas del fraccionamiento de los latifundios, en diez hectáreas de tierras de riego; veinte de tierras de temporal de primera o cincuenta en 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 en 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, 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, 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 Ley Reglamentaria del Párrafo 3º del Artículo 27 Constitucional para el reagrupamiento de la pequeña propiedad, con la tendencia a constituir, con agrupamientos adecuados, explotaciones de tipo familiar de magnitud económica más conveniente. Los resultados han sido nu-

los, esa 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 sean en mínima proporción las aspiraciones de sus propietarios, cuyo conjunto constituye una poderosísima fuerza social, dispuesta a llegar a la más extrema violencia para defender esos 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 1926, para combatir la adversidad de las lluvias escasas o aleatorias, 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. Buena parte de los distritos nacionales de riego más grandes se han 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 los colonos. En términos generales, en las superficies colonizadas en los distritos nacionales de riego, donde hubo tierras disponibles, se han formado parcelas cuya superficie oscila entre 8 y 100 hectáreas. Han sido respetadas las propiedades antiguas con superficies no mayores de 100 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 situadas en los distritos de riego, que en conjunto significan cerca del 12% del total de minifundios citado anteriormente.

En la estructura agraria descrita, se distingue, como principal instrumento de 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 de cultivo 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 posibilidad de otras ocupaciones.

La justicia social, considerada no como una dádiva graciosa, sino como un derecho de los campesinos, con apoyo en las adjudicaciones de tierras, dista todavía mucho de realizarse plenamente, sobre todo en el gran sector de tierras temporales en que, a los defectos minifundistas, se agregan las ad-

versidades 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 airesamente 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 las siembras de temporal es el seguro agrícola, en el cual se basan las posibilidades de crédito, muy restringidas en este sector; pero sería necesario que ampliara sus coberturas en concordancia con la gravedad de este problema.

Es conveniente señalar los contratiempos sufridos en la organización de los ejidatarios considerada como recurso para amortiguar los defectos minifundistas. De acuerdo con la Ley de Crédito Agrícola, se han constituido en aproximadamente la mitad de los ejidos, sociedades locales de crédito ejidal, de esencia cooperativa indudable. 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 obligado de la reforma agraria. Esto, que siempre se ha reconocido y que nadie ha controvertido, en la práctica ha dado resultados mezquinos. De cerca de 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 su estancamiento y la manera de corregirlas, a no ser que alguien señale otro recurso eficaz que sustituya esa aglutinación cooperativa, sin la cual muchos problemas no podrán resolverse, ni se podrá realizar el *desideratum* 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 se puede inferir una conclusión fundamental: 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 mucho mayor de un decenio, durante el cual deben colaborar en el desarrollo agrícola en posición paritaria con la propiedad no ejidal. La legislación vigente, cualquiera que sean sus modificaciones, no sufrirá alteración en sus postulados esenciales, de tal manera que ese gran sector ejidal seguirá ostentando las mismas características, mejoradas por la corrección de algunos 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, instigue 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 esto la solidaridad de todos los sectores de la sociedad mexicana, de los cuales algunos 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 tecnológica, crediticia 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 de tutela 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.

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 atributo 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 libre de sus deseos o de sus opiniones.

Un ejemplo claro de lo anterior se encuentra en las citadas sociedades locales de crédito ejidal, establecidas con evidente acierto, en la Ley de Crédito Agrícola para facilitar la operación del crédito gubernamental y para alentar los actos cooperativos que contrarresten los defectos minifundistas de las pequeñas empresas aisladas. En las abundantes frustraciones de esas sociedades ha influido poderosamente esa tutela inflexible y entre los ejidatarios que las forman hay desaliento y escepticismo, con el consiguiente 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 de los ejidos. Hay pendientes de ejecutar diversos actos, cuya ausencia es fuente de conflictos contantes 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 gran cantidad de errores topográficos que han dado lugar a dotaciones duplicadas en los mismos terrenos o a resoluciones contradictorias; muchos ejidatarios carecen de certificados de derechos agrarios, o no han recibido sus títulos parcelarios, a pesar de que ya se hayan hecho los fraccionamientos legales. En resumen, hay muchos rezagos que requieren esfuerzos mucho mayores que los que puede hacer el actual aparato administrativo y técnico responsable de esos trámites. De todos esos retrasos, el más grave

es el que afecta a 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, poniendo fin así a la incierta situación en la tenencia de las tierras de cultivo, creada por los certificados de derechos agrarios, a la cual probablemente deban atribuirse parte de las actitudes 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 funciones de graves animadversiones. Pero una vez que todo termine y que la nueva situación se consolide y adquiera firmeza irrevocable, es hora de eliminar lo que quede de todos esos rencores, para que pueda existir la solidaridad social que antes señalé, cuya primera expresión estaría en el interés explícito de todos los sectores de la sociedad en que 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 correspondería 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 atienden a no más de un 10%. En las tres cuartas partes falta esa asistencia y los reducidos ingresos de los ejidatarios son menoscabados por los especuladores. Con apoyo en las cifras conocidas acerca de la capacidad del sistema bancario, se puede afirmar que hay importantes posibilidades de expansión del crédito a los ejidos en los bancos privados.

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, que es 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. 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 hacer realidad 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 progreso agrícola ha de apoyarse en la situación actual, a la que habrá de purgar de sus defectos, sin alterar el patrón de la distribución de la tierra. Es obvia la vanidad de esas ideas condenatorias, si no van acompañadas de iniciativas precisas, apegadas a la realidad objetiva, que puedan traducirse en programas de acción concretos y viables.