

HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

21



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1980

Para terminar recordemos dos cosas: que estas ideas son sumamente esquemáticas y por consiguiente tienen el peligro de ser incomprendibles; en segundo lugar, que son ideas trascendentes: se pueden aplicar a una gran extensión de situaciones tanto históricas como actuales, con las debidas precauciones y acomodaciones.

El DERECHO es considerado como una norma jurídica, no como una verdad.

De esta manera, el Derecho es una norma jurídica que se aplica a las relaciones humanas.

El Derecho es una norma jurídica que se aplica a las relaciones humanas.

El Derecho es una norma jurídica que se aplica a las relaciones humanas.

A partir de la independencia (1821) los gobiernos constitucionales...

EL PROBLEMA AGRARIO DE MÉXICO

Dr. LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ

1) EL PROBLEMA de la distribución de la tierra en México, empieza a gestarse durante la época colonial. Los españoles conquistadores acumularon grandes extensiones territoriales constituyendo, así, la propiedad privada forma jurídica que no era conocida por los pueblos indígenas conquistados.

Más tarde, los colonos, también españoles, que empezaron a llegar a la Nueva España en busca de fortuna, se asentaron en las regiones densamente pobladas por los aborígenes y mediante mercedes reales y encomiendas, obtuvieron, legal o ilegalmente, según el Derecho de la época (las *Leyes de Indias*) propiedades agrícolas muchas veces en detrimento de las posesiones de los indios.

Puede decirse que los trescientos años de la dominación española se caracterizaron por el constante aumento de la concentración agraria en pocas manos y la decadencia paulatina de la propiedad indígena, de tal modo que al terminar la época aludida, se encontraba completamente configurado el problema agrario que dio origen a la guerra de independencia.

Parece absurdo hablar del mencionado problema en un país que tenía entonces enorme territorio y una población muy reducida; pero ésta se hallaba concentrada en la parte central de la Nueva España y era allí en donde las grandes haciendas materialmente aprisionaban a los pueblos de indios impidiéndoles expandirse de acuerdo con las necesidades de su población siempre en aumento. Podría ésta buscar en otras regiones del país, prácticamente deshabitadas, nuevos lugares a fin de crear nuevos asentamientos; pero carecía de recursos para trasladarse y esperar el producto de las primeras cosechas durante todo un año. Además, el indígena de entonces carecía de iniciativa y de ambición.

A partir de la Independencia (1821) los gobiernos se enfrascaron en luchas fratricidas por el poder y aun cuando algunos dictaron leyes de colonización para regularizar la distribución de los habitantes sobre el extenso territorio nacional, esas leyes no cumplieron sus fines, fueron un completo fracaso. La desigual distribución del agro siguió agudizándose. Hacia 1910, verdaderos latifundios estaban en poder de pocos propietarios y una propiedad mínima en manos de la población rural.

En 1908, según Toribio Esquivel Obregón, había 42,237 grandes propiedades y sólo para dar una idea de las proporciones alcanzadas por el latifundismo, citaremos los siguientes ejemplos tomados de la obra magistral de Fernando González Roa sobre la *Cuestión Agraria de México*: En el Estado de Coahuila, Santa Teresa con 60,899 hectáreas; en Sonora "Lagunita del Dosal y Anexas" con 158,123; en el Estado de México, "La Gavia" con 132,620. Don Luis Terrazas poseía en el estado de Chihuahua, sesenta kilómetros cuadrados.

Se cuenta que cuando le preguntaban si era de Chihuahua, el contestaba: —No, Chihuahua es mío.

Las enormes concentraciones territoriales de los latifundistas produjeron estrujante miseria en el campo que explotó en la rebelión de 1910, verdadero trasfondo del levantamiento que promoviera Madero por una causa política aparente: la sucesión presidencial.

Al triunfo de la revolución, se promulgó una nueva Constitución el año de 1917 para sustituir a la de 1857 y en el artículo 27 de aquélla se estableció un admirable programa de Reforma Agraria. En efecto, concretándonos exclusivamente a la materia, en ese precepto varias veces reformado se dispone:

- 1) Que se dote de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.
- 2) Previendo el caso de que las tierras señaladas con las limitaciones impuestas no bastaran para dotar a todos los campesinos que las necesitaran, estableció la posibilidad de crear Nuevos Centros de Población Agrícola en los que fuese posible acomodar a quienes no hubieran alcanzado la dotación en los lugares que les correspondiesen.
- 3) Y todavía para llevar al límite la distribución del agro, dispuso la extinción total de la gran propiedad y la creación transitoria de la mediana.

A fin de lograr lo primero, ordenó que las Legislaturas de cada Estado, establecieran la máxima extensión de que podría ser dueña una persona o sociedad y que el resto se fraccionara y se pusiese a la venta, pagadera cada fracción en largo plazo y con reducido interés. Si el propietario no llevara a cabo el fraccionamiento, los Gobiernos de los Estados correspondientes deberían hacerlo mediante expropiación y al efecto se les facultó para que constituyeran su deuda agraria.

La mediana propiedad resultante de estas disposiciones era legal; pero no inafectable pues podría afectarse hasta el límite de la pequeña propiedad.

El fraccionamiento forzoso de los latifundios, tenía por objeto crear una mínima propiedad privada para aquellos campesinos que no hubiesen alcanzado o que no desearan el régimen ejidal.

Si se hubiese realizado con eficacia y honradez este admirable programa agrario en forma científica y técnica —que como se ve abarcaba todos los aspectos distributivos del problema—, se habría resuelto de manera satisfactoria. Las legislaturas de los Estados expedieron las leyes aludidas en la Constitución; pero ni los dueños de grandes propiedades fraccionaron sus excedentes ni los Gobernadores llevaron a cabo el fraccionamiento forzoso por dos razones:

1a. Había en cada entidad federativa generales y políticos poseedores de extensas superficies territoriales y no deseaban molestarlos.

Cuando se escriba el *Libro Negro de la Reforma Agraria*, en él aparecerán los nombres de los revolucionarios que traicionaron a la revolución convirtiéndose en latifundistas a partir de la fecha en que ésta se hizo Gobierno.

2a. Gobernador alguno quizo cargar al débil presupuesto de su provincia con una deuda agraria.

Por otra parte era necesario reglamentar los preceptos constitucionales agrarios para llevarlos a la práctica y puede decirse que desde que empezó esa reglamentación, que aún no termina, la Reforma Agraria ha venido evolucionando del brazo de la ineptitud y de la corrupción hasta llegar al desastre que actualmente vive el proletariado rural de México.

Para llevar a cabo la redistribución de la tierra, las leyes reglamentarias adoptaron el siguiente sistema, básicamente erróneo, que en seguida describimos en sus lineamientos fundamentales:

- 1) Los pueblos que hubiesen sido despojados de sus propiedades, podían solicitar la restitución de ellas.

- 2) Los habitantes de los núcleos de población que no pudieran probar el despojo y que carecían de tierras presentaban una solicitud a fin de que se les dotara de las que necesitaban, ante el Gobernador de la entidad federativa correspondiente.
- 3) Se mandaba hacer un censo agrario para determinar con exactitud el número de habitantes carentes de propiedad agraria.
- 4) Con arreglo a ese número se proyectaba el ejido y se entregaba a los peticionarios en posesión provisional. La definitiva se les daba por las autoridades agrarias superiores: el Presidente de la República a través del Departamento Agrario, con o sin modificaciones a lo realizado en la distribución provisional.
- 5) En el procedimiento dotatorio, a partir del Reglamento Agrario expedido durante el régimen del Presidente Álvaro Obregón, se dio ingerencia a los propietarios afectados estableciéndose así, una especie de Juicio Agrario ante autoridades administrativas (El Departamento Agrario) en el que los grandes terratenientes hacían el papel de demandados y los campesinos peticionarios de demandantes.

Aparentemente el procedimiento dotatorio era simple y sencillo; pero en la práctica para que los solicitantes recibieran tierras en dotación provisional, transcurrían entre quince, veinte, treinta años y en ocasiones más. Esto se debía y se debe:

- a) A la falta de personal técnico suficiente. La proyección de los ejidos está a cargo de ingenieros agrónomos generalmente y es lenta y complicada.
- b) La intervención de los propietarios en el procedimiento dotatorio favoreció la corrupción del personal técnico y burocrático, porque mediante gratificaciones, siempre altas, se retardaban los trámites, se proyectaban los ejidos sobre tierras de mala calidad o en extensiones menores de las debidas fundándose en falsas clasificaciones de aquellas. Se usaban también influencias con iguales o parecidos propósitos.
- c) El retardo en las dotaciones provisionales produjo la pulverización de los ejidos, verdadero cáncer de la Reforma Agraria. Las mencionadas dotaciones se dictaban en favor de quienes las habían solicitado y de los que en el censo agrario aparecían sin patrimonio alguno. Suponiendo que en un caso fueran 30 y que el mandamiento del Gobernador fuese en el sentido de que a cada peticionario se le diesen diez hectá-

reas, el total sería de trescientas; pero como entre la fecha de la iniciación del expediente respectivo y la de la entrega de la extensión de tierra acordada transcurrían, como se ha dicho antes, veinte, treinta y más años, ya para entonces la población necesitada de dotación era de trescientas personas. A fin de no desairar a los 270 restantes y con fines políticos, se les repartían a todos a razón de una hectárea, violando lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución de la República que ordena que se proporcionen tierras a los núcleos de población que las necesiten "en cantidad suficiente para las necesidades de su población".

El ejemplo que hemos puesto de dotaciones de una hectárea, es optimista, en la realidad hay numerosos ejidos en los que la parcela correspondiente a cada ejidatario, es de un cuarto de hectárea (nosotros visitamos uno, el de San Juan Guelavia en el Estado de Oaxaca) y a veces menor, aun cuando parezca increíble.

En el año de 1953 se publicó el Censo Ejidal de 1950. Había 17,579 ejidos de los cuales 7,859 con superficies de parcelas comprendidas entre 4 hectáreas y fracción y 10 hectáreas; 4,860 con parcelas entre 1 y 4 hectáreas y 3,874 con más de diez hectáreas por parcela. En el censo aludido se indica que 175 ejidos carecen de superficie de labor y en 709, "cada ejidatario sólo dispone de una parcela de menos de una hectárea".

Como se ve, el fracaso de la Reforma Agraria en 1950 era total. Se dice que actualmente hay más de 25,000 ejidos; pero como no se detuvo la pulverización puede afirmarse que la mayoría de los núcleos dotados tienen ejidos de parcela insuficiente, causa de la miseria que priva en el campo y del éxodo de braceros.

Pudo haberse evitado este desastre mediante una legislación adecuada; pero las leyes agrarias y los Códigos que se dictaron de 1917 hasta la actualidad resultaron muy deficientes.

El error fundamental de la Reglamentación del artículo 27 constitucional en materia agraria, consistió en que se apartó por completo de sus lineamientos fundamentales.

El mencionado precepto no dice que se dotará de tierras y aguas a los habitantes de los núcleos de población que carezcan de ellas, sino a estos núcleos que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.

Ahora bien, el grupo de campesinos de un núcleo de población que carecen de tierras es distinto del núcleo de población propiamente dicho, éste, tiene

una vida y necesidades diversas que se proyectan hacia el porvenir y una dotación que sólo tiene en cuenta a quienes necesitan tierras en un momento dado, no cumple con la Constitución, la viola porque confunde dos cosas inconfundibles. La dotación individual de tierras se agota en cuanto se cumple y deja sin resolver el problema del núcleo cuyas necesidades varían con el tiempo.

Al iniciarse el régimen del Presidente Echeverría, la Confederación Nacional Campesina le presentó un anteproyecto de Ley de Reforma Agraria que es la vigente (1979) y fue discutido por un grupo de personas, del que formamos parte, hasta convertirlo en el proyecto definitivo que se envió al Congreso de la Unión.

Logramos, no sin dificultades, introducir en el proyecto los artículos 220 y 269. El primero para detener en lo sucesivo la pulverización de los ejidos pues ordena que al concederse una dotación se considere no sólo a los peticionarios sino al aumento poblacional entre la fecha del mandamiento dotatorio y la de la entrega real de las tierras, y el segundo a fin de rehabilitar a los que tengan parcela insuficiente ya creando Nuevos Centros de Población Agrícola para llevar a ellos a parte de la población de los ejidos congestionados, o comprando propiedades privadas para repartirlas entre los ejidatarios. Si se hubiesen aplicado estos preceptos activa y honradamente, la Reforma Agraria estaría, cuando menos, en vías de regeneración; pero los Nuevos Centros de Población Agrícola han sido un fracaso y en cuanto a la compra de propiedades privadas con objeto de rehabilitar ejidos de parcela insuficiente, ya sabemos a qué dieron lugar, según las escandalosas informaciones periodísticas de los últimos años (1977-78-79).

Otro de los problemas derivados de las desviaciones de la Reforma Agraria es el relativo a la titulación de las parcelas ejidales. El Presidente Manuel Ávila Camacho quiso resolverlo; pero sus colaboradores inmediatos del Departamento respectivo le dijeron que titular esas parcelas sería cosa de cincuenta años y le propusieron y aceptó que se expidieran a los ejidatarios simplemente certificados de derechos agrarios que legalizan su participación en el ejido correspondiente; pero no su derecho sobre parte determinada del mismo, circunstancia que favorece una serie de abusos y mantiene al ejidatario prácticamente bajo la sujeción política del Gobierno.

En resumen, la situación actual de la Reforma Agraria es la siguiente. Hay aproximadamente 25,000 ejidos, en su gran mayoría, de parcela insuficiente y de tierras de mala calidad. A esto se debe que un crecido número de ejidatarios o no las cultivan o las alquilan a quienes se dedican a acapararlas para

formar extensiones de explotación costeable. Otros emigran en busca de trabajo hacia diversas ciudades y regiones del país, o a los Estados Unidos de Norte América en calidad de braceros.

De los que quedan en México, regular número de ejidatarios que poseen parcelas de buenas tierras y de extensión suficiente, que disponen del crédito necesario para cultivarlas, llevan una vida normal porque pueden cubrir todas sus necesidades en forma modesta; pero la inmensa mayoría vegeta en la pobreza o en la miseria más deplorable.

El Crédito Agrícola oficial que podría ayudar a resolver la cuestión agraria, apenas llega al diez por ciento de los ejidatarios y desde que se fundaron los bancos que lo otorgan en 1926, ha sido un barril sin fondo en el que se pierden millones de pesos cada año, por ineptitud y corrupción. El Presidente Luis Echeverría se vio en el caso de condonar al Banco de Crédito Ejidal un adeudo de nueve mil millones de pesos.¹

Responsables de este desastre doloroso de la Reforma Agraria son la demagogia, la política militante y la corrupción. No se quiere titular las parcelas ejidales con mira a la colectivización de la tierra en un futuro más o menos lejano y para mantener a los ejidatarios bajo el dominio del Gobierno. Estas no son conjeturas sin base pues en una entrevista que celebró el General Ignacio C. Enríquez con el General Calles, entonces Presidente de la República abogando por la titulación de las parcelas ejidales, le contestó "que si daban títulos de propiedad de las parcelas a los ejidatarios, se considerarían dueños absolutos de las tierras y al no necesitarnos nos mandarían a paseo". En la cuestión ejidal, agregó, es el mejor medio de tener controlada a esa gente, con sólo decirles: "si quieres tierra tienes que estar con el gobierno; que no estás con el gobierno, pues no tendrás tierra".²

Es necesario insistir en que el Problema Agrario de México es una cuestión científica y técnica y que solamente podrá resolverse volviéndola a los cauces constitucionales y aplicando honradamente, ciencia y técnica en su solución. Esto resultaría extremadamente costoso y dilatado, pero los errores y las culpas políticas se deben pagar en beneficio de la víctima: Nuestra Patria.

¹ Véase MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El Crédito Agrario en México*, Editorial Porrúa, S. A., 2a. edición, 1977.

² General C. ENRÍQUEZ, Ignacio, "Carta a Lázaro Cárdenas", publicada en *Temas Contemporáneos* Núm. 237, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A. C., año XX, Julio 15, 1974, p. 10.